

# FIKCJA ZATRUDNIANIA W POLSCE – PROPOZYCJE WYJŚCIA Z IMPASU

IBS Policy Paper 01/2014

Opracowanie poświęcone jest zjawisku dualnego rynku pracy, w Polsce przybierającego formę nadużywania zatrudniania pracowników na umowy cywilnoprawne, oraz propozycjom rozwiązań mających na celu jego ograniczenie. Proponujemy wprowadzenie dostosowanego do polskich warunków tzw. *jednego kontraktu*, który ułatwi firmom elastyczne zatrudnianie pracowników, zarazem zapewniając tym drugim ścieżkę do stabilnego zatrudnienia. Postulujemy również ograniczenie tych obowiązków małych przedsiębiorstw związanych z zatrudnianiem, które nie obejmują ochrony pracowników przed zwolnieniem i nie dotyczą ich płac, a tworzą dodatkowe koszty. Wnioskujemy także o obniżenie opodatkowania osób mało zarabiających i narażonych na wymuszoną pracę na umowy cywilnoprawne lub samozatrudnienie. Sposobem na to jest fiskalnie neutralne zwiększenie kosztu uzyskania przychodu i podniesienie podstawowej stawki PIT do 20% z obecnych 18%. Nasze propozycje służą znalezieniu nowej równowagi między interesami pracodawców i potrzebami pracowników w Polsce.

Piotr Arak  
Piotr Lewandowski  
Piotr Żakowiecki

---

maj 2014

---

# FIKCJA ZATRUDNIANIA W POLSCE – PROPOZYCJE WYJŚCIA Z IMPASU

Autorzy:

**Piotr Arak**  
**Piotr Lewandowski**  
**Piotr Żakowiecki**

Uwagi, komentarze i krytyczne spojrzenie:

**Grzegorz Baczewski, Iga Magda**

ISBN 978 83 63857 21 9



Instytut Badań Strukturalnych  
ul. Rejtana 15 lok. 28  
02-516 Warszawa, Polska  
[www.ibs.org.pl](http://www.ibs.org.pl)

Opracowanie powstało dzięki wsparciu programu  
Jobs and Development Network pod auspicjami  
Banku Światowego



Network for  
JOBS AND DEVELOPMENT

## Spis treści

<b>Wprowadzenie</b> .....	<b>4</b>
<b>Nietypowe formy zatrudnienia w Polsce a tendencje europejskie</b> .....	<b>5</b>
Nietradycyjne formy zatrudnienia w Polsce i Europie .....	5
Prawny i ekonomiczny charakter różnych form zatrudnienia w Polsce .....	7
Umowy cywilnoprawne w Polsce a atypowe kontrakty w innych krajach .....	9
<b>Dualizm rynku pracy</b> .....	<b>11</b>
Czym jest dualizm rynku pracy i jakie są jego konsekwencje .....	11
Źródła dualizmu rynku pracy .....	13
<b>Propozycje zmian</b> .....	<b>19</b>
Rekomendacja 1. Jeden kontrakt – jeden typ umowy o pracę .....	19
Rekomendacja 2. Dwa kodeksy pracy: jeden dla małych przedsiębiorstw, drugi dla średnich i większych .....	22
Rekomendacja 3. Obniżenie opodatkowania pracowników o niskich wynagrodzeniach .....	24
<b>Podsumowanie</b> .....	<b>26</b>
Aneks – Umowy cywilnoprawne i inne formy zatrudnienia w Europie .....	27
Bibliografia .....	29

# Wprowadzenie

Najgłośniejszą debatą publiczną dotyczącą rynku pracy w Polsce jest ta o tzw. „umowach śmieciowych”, najczęściej rozumianych jako formy zatrudnienia narzucane przez pracodawców próbujących ominąć przepisy prawa pracy, lub obniżyć całkowite koszty pracy. Chodzi tu zarówno o „fikcyjne” samozatrudnienie,<sup>1</sup> wciąż odnawiane umowy na okresowe, jak i nadużywanie umów cywilnoprawnych. Tych ostatnich, według różnych źródeł, ciągle przybywa. GUS (2014a) podaje, że w 2012 roku tylko na umowy cywilnoprawne, czyli umowy zlecenie lub umowy o dzieło było zatrudnionych 1,35 mln osób. Kolejne 1,1 mln osób (8% pracujących) prowadziło działalność gospodarczą, ale nie zatrudniało nikogo innego. Łącznie to 15% pracujących w gospodarce narodowej. Według części publicystów umowy „śmieciowe” może mieć od 3% do 20% pracujących (Marczuk 2013; PAP 2013). Z kolei Państwowa Inspekcja Pracy szacuje, że 20% umów cywilnoprawnych nosi znamiona umowy o pracę (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 2014). Pomimo braku konsensusu co do skali zjawiska, stanowi ono istotny problem społeczny. Według sondażu „Gazety Wyborczej” (Piątkowska 2014), co drugi pracownik zatrudniony na umowę cywilnoprawną myśli o zmianie pracy (wśród zatrudnionych na etat co trzeci). Osoby te zarabiają średnio o 600 zł miesięcznie mniej niż osoby zatrudnione na umowę o pracę. 38% z nich deklaruje, że zarabia miesięcznie poniżej 1,2 tys. zł netto, czyli mniej, niż wynosi minimalne wynagrodzenie (1237 zł netto w 2013 roku). Z drugiej strony, w sondażu Sedlak & Sedlak dla portalu [www.rynekpracy.pl](http://www.rynekpracy.pl), 70% respondentów deklaroowało gotowość pracy bez umowy w zamian za wyższe wynagrodzenie.

Umowy cywilnoprawne to alternatywny sposób regulacji stosunku pracy w Polsce. Zyskały popularność w odpowiedzi na uznawane za nieelastyczne prawo pracy i postrzegane jako nadmiernie obciążające poza-płacowe koszty pracy. Tradycyjna umowa o pracę na czas nieokreślony pozostaje dominującą formą w całej Europie, ale w każdym kraju pojawiają się formy wyraźnie inne – w Niemczech funkcjonują *minijobs* oskładkowane inaczej

niż inne umowy o pracę, a w Wielkiej Brytanii tzw. kontrakty zerowe, które ograniczają zakres praw pracownika. W niektórych krajach występują specjalne rodzaje umów adresowane dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw bądź dla osób wchodzących na rynek pracy (Broughton et al. 2010). Zmiany w sposobach organizacji pracy są częścią szerszego procesu przemian w światowej gospodarce, związanych z globalną konkurencją i automatyzacją produkcji, zanikaniem wielu prac rutynowych, wzrostem znaczenia dostarczania produktów i usług przez pracowników, a nie świadczenia powtarzalnej, ustrukturyzowanej pracy jako takiej. Umowy cywilnoprawne nie są jednak formą kontraktów stworzoną na potrzeby nowych wyzwań, tylko wywodzącą się z epoki przemysłowej, która znalazła zastosowanie w obliczu konkurencyjnej presji na obniżanie kosztów. Dają one wyjątkowo dużą elastyczność kosztem zabezpieczenia pracownika. Powszechność ich wykorzystania w Polsce ma negatywne konsekwencje nie tylko dla pracowników, w postaci wyższego ryzyka utraty pracy, niższych płac i emerytur oraz perspektyw awansu, lecz także na poziomie makroekonomicznym, w związku z niskimi inwestycjami w kapitał ludzki.

W pierwszej części opracowania analizujemy przemiany na polskim rynku pracy pod względem struktury wykorzystywanych umów oraz zróżnicowanie sytuacji poszczególnych grup pracowników. W drugiej przyglądamy się czynnikom instytucjonalnym, zwłaszcza prawu pracy i klinowi składkowo-podatkowemu, które zazwyczaj stoją za występowaniem tzw. dualnego rynku pracy, na którym dwie grupy pracowników cechują się różną pozycją na rynku pracy ze względu na typ posiadanej umowy. W trzeciej części proponujemy zmiany w prawie pracy, regulacjach działalności małych firm i systemie podatkowym, które naszym zdaniem pomogą ograniczyć polaryzację pracowników w zakresie bezpieczeństwa zatrudnienia i dostępu do zabezpieczenia społecznego, a zarazem zapewnią firmom margines elastyczności niezbędnej we współczesnej gospodarce.

<sup>1</sup> Pozorne samozatrudnienie występuje, gdy osoba zakłada jednoosobową działalność gospodarczą jako warunek uzyskania zatrudnienia. Pracodawca, rozliczając się z firmą a nie z osobą, obniża koszty.

# Nietradycyjne formy zatrudnienia w Polsce i Europie

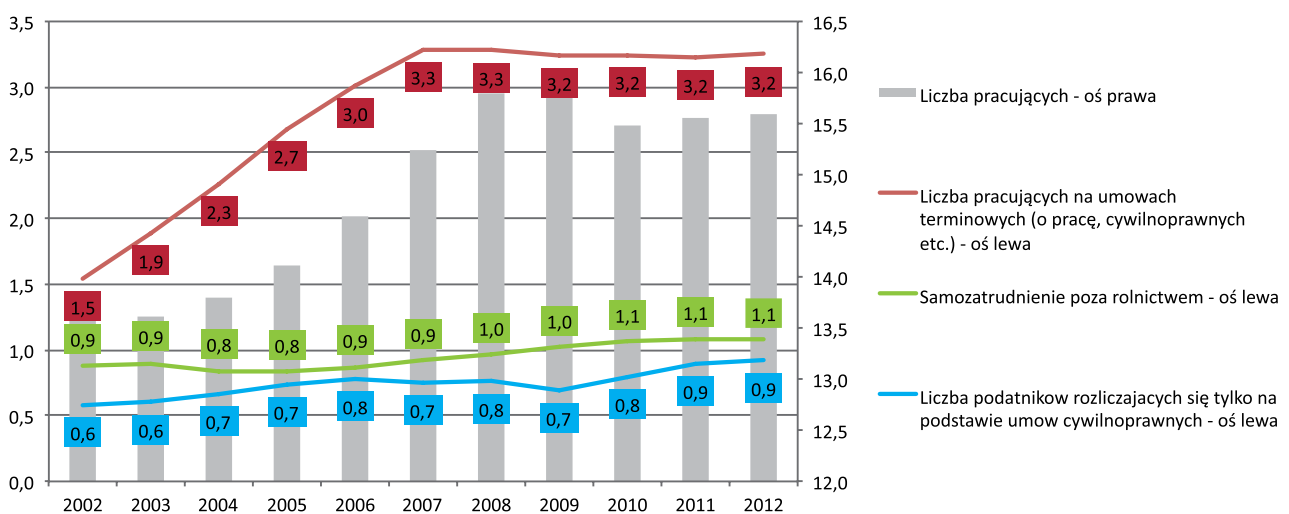
## NIETYPOWE FORMY ZATRUDNIENIA W POLSCE A TENDENCJE EUROPEJSKIE

Na początku XXI wieku wysoki poziom bezrobocia był najpoważniejszym problemem społecznym związanym z rynkiem pracy, lecz w ostatnich kilku latach równie istotne stało się rozpowszechnienie innych niż umowa o pracę form kontraktów między pracodawcami a pracownikami. Dane GUS wskazują, że w 2012 roku pracowało w Polsce 15,6 mln osób, z czego około 9 mln miało umowy na czas nieokreślony, 3,2 mln – umowy terminowe,<sup>2</sup> a około 1,1 mln osób pracowało na własny rachunek poza sektorem rolnym i nie zatrudniało żadnego pracownika. Według danych Ministerstwa Finansów, w 2012 roku 916 tys. osób pracowało tylko na umowach cywilnoprawnych – 10 lat

wcześniej było to 580 tys. Na podstawie badania podmiotów zatrudniających co najmniej 9 osób GUS (2014b) uważa, że w 2010 roku było takich osób 547 tys., a w 2011 roku już 1,01 mln, a w 2012 roku – 1,35 mln.

Choć dane GUS i Ministerstwa Finansów różnią się pod względem liczby osób pracujących w oparciu o umowy cywilnoprawne, to oba źródła wskazują na wzrost skali tego zjawiska. W ciągu ostatniej dekady, odsetek osób posiadających umowy terminowe wśród wszystkich zatrudnionych znacząco wzrósł – z 11% do 21% (dane GUS). W tym samym czasie spadł udział pracujących na umowę o pracę na czas nieokreślony (z 61% na 57%), ale spadła także stopa bezrobocia – z około 20% aktywnych zawodowo w 2002 roku do 10,3% w 2013 roku. Skala samozatrudnienia wzrosła z 6%

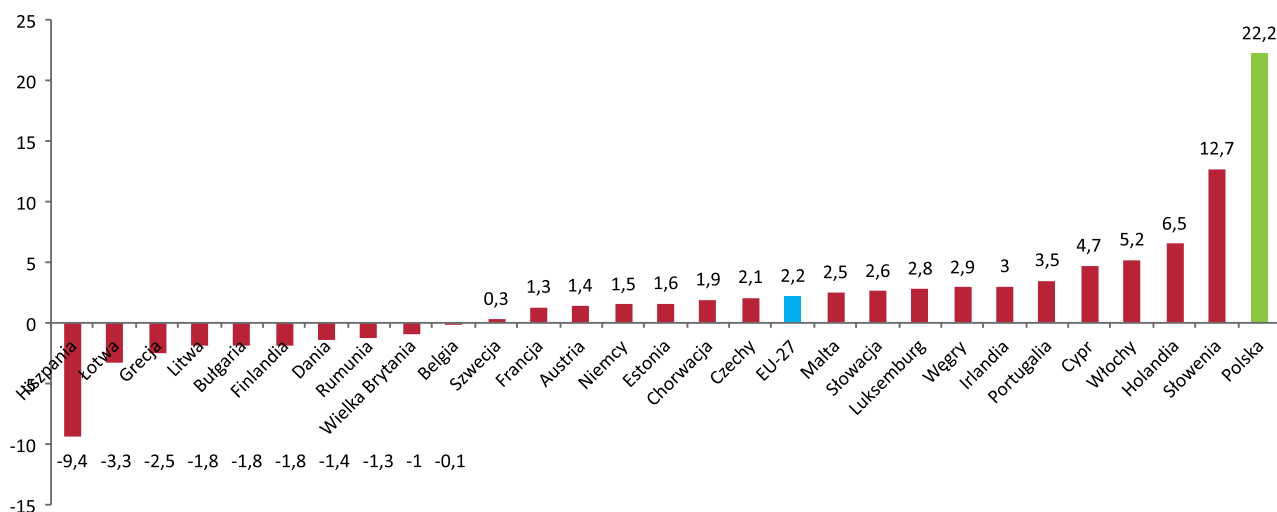
Wykres 1. Liczba pracujących według różnych prawnych form w latach 2002-2012 (w mln)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, GUS i Ministerstwa Finansów.

<sup>2</sup> GUS nie bada jakiego dokładnie typu były to umowy, więc część tych osób pracować mogła na podstawie umów cywilnoprawnych. Włączenie do kwestionariusza Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności precyzyjnego pytania o formę umowy pracownika pomogłoby rozwiązać wiele wątpliwości dotyczących skali zjawiska występowania umów cywilnoprawnych w Polsce.

Wykres 2. Zmiana udziału osób pracujących na kontraktach terminowych (umowy o pracę, umowy cywilnoprawne i inne) wśród pracujących w krajach UE-28 w okresie 1998-2012 (w pkt. proc.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

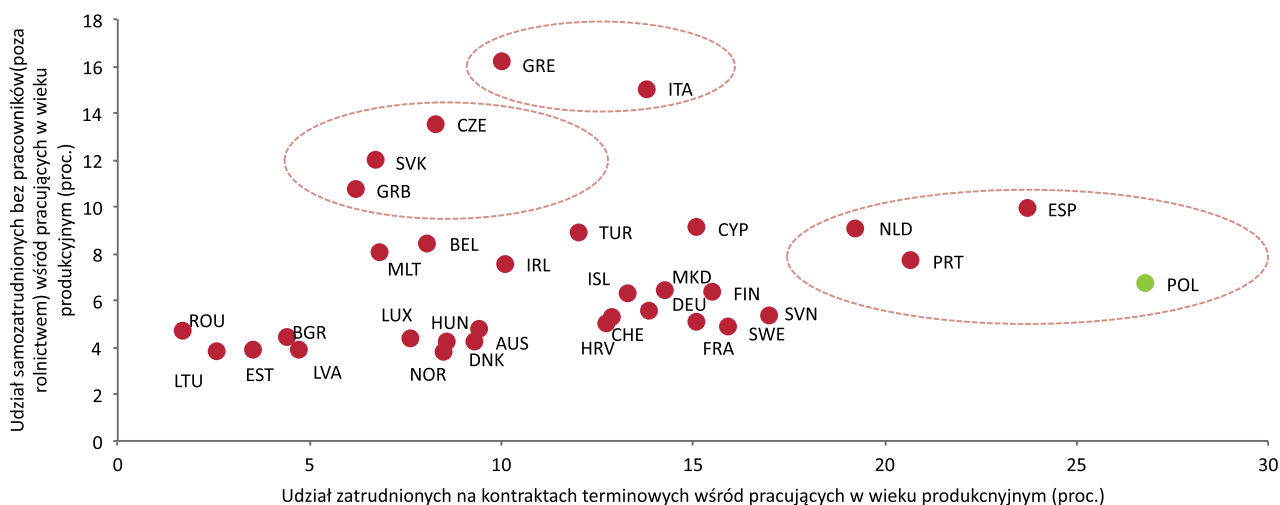
pracujących w 2002 roku do około 7% dziesięć lat później, a odsetek pracujących tylko na umowach cywilnoprawnych – z 4% pracujących do 6% pracujących ogółem i 7% poza rolnictwem.

Na polskim rynku pracy maleje znaczenie tradycyjnej umowy o pracę na czas nieokreślony, choć nadal pozostaje ona najczęściej spotykaną formą. Nie jest to proces dotyczący tylko Polski. W większości krajów europejskich występują różne formy nietradycyjnego zatrudnienia (Grycuk 2013): telepraca, praca tymczasowa (przez agencję pracy tymczasowej), praca w niepełnym wymiarze czasu pracy, samozatrudnienie, zatrudnienie na czas wykonania określonej pracy, ruchomy czas pracy (*flexitime*), kumulowanie czasu pracy (*compressed hours*), czy tzw. *job sharing* (rozdzielanie godzin pracy pomiędzy dwóch pracowników, którzy wspólnie świadczą pracę jednej osoby zatrudnionej na cały etat). Ponadto, w polskim prawie pracy występuje możliwość „pracy na wezwanie” (dyżurowanie), pracy na zastępstwo oraz elastyczne formułowanie czasu pracy. Ze względu na różnorodność i specyfikę rozwiązań prawa pracy obowiązujących w państwach Unii, trudno jest stworzyć jednoznaczne zestawienie tych sposobów kontraktowania pracy, które można nazwać szczególnie nietypowymi formami zatrudnienia (Eichhorst et al. 2013). Nie ulega jednak wątpliwości, że Polskę wyróżnia w Unii Europejskiej tempo zmian w strukturze wykorzystywanych form zatrudnienia. W 1998 roku praca na umowach nie dających stałego zatrudnienia dotyczyła 4,7% pracujących, od tego czasu odsetek ten wzrósł do 26,9% i był to największy wzrost wśród krajów UE.

Wśród krajów OECD można także wyróżnić kilka grup ze względu na występowanie kontraktów terminowych i samozatrudnienia.<sup>3</sup> Ilustruje to Wykres 3. Pierwszą istotną grupę stanowią Grecja i Włochy, gdzie odsetek zatrudnienia na umowach terminowych wynosi od 10% do 15%, a samozatrudnienie dotyczy około 15% pracujących, czyli najwięcej ze wszystkich krajów w UE. Druga grupa określona jest przez stosunkowo niskie zatrudnienie na kontraktach terminowych (maksymalnie 10%), ale jednocześnie częste występowanie samozatrudnienia – należą do niej Czechy, Słowacja i Wielka Brytania. Trzecią grupę stanowią kraje o wysokim odsetku osób pracujących na kontraktach terminowych – w przypadku Polski sięgającym blisko 27% zatrudnionych – i umiarkowanym poziomie samozatrudnienia. Oprócz Polski do tej grupy zaliczyć można Portugalię, Hiszpanię i Holandię. Wskazane w tych trzech grupach kraje są tymi, które szczególnie narażone są na problem zróżnicowania pozycji pracowników ze względu na posiadany rodzaj kontraktu. Pozostałe kraje cechuje umiarkowany poziom samozatrudnienia i zatrudnienia na umowy terminowe. Zawarty w Aneksie przegląd rozwiązań prawnych umożliwiających zatrudnienie pracownika na innych zasadach niż umowa o pracę wskazuje, że występowanie innych bardzo elastycznych form zatrudnienia jest w krajach europejskich dość powszechne, ale nie różnicuje ich tak bardzo jak wykorzystanie umów czasowych (por. także Eichhorst et al. 2013).

3 Poza rolnictwem i z uwzględnieniem tylko osób samozatrudnionych i nie zatrudniających pracowników.

Wykres 3. Zależność między występowaniem kontraktów terminowych i samozatrudnieniem wśród osób w wieku produkcyjnym w wybranych krajach europejskich w 2012 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

## PRAWNY I EKONOMICZNY CHARAKTER RÓŻNYCH FORM ZATRUDNIENIA W POLSCE

Symbolem opisanych powyżej przekształceń na polskim rynku pracy stało się pojęcie „umowy śmieciowej”. Nie istnieje jedna jej definicja – pojęcie to jest używane swobodnie, w zależności od aktualnego kontekstu i intencji osoby, która je stosuje.<sup>4</sup> W dyskursie publicznym najczęściej używa się go w odniesieniu do umów narzuconych przez pracodawców chcących ominąć przepisy prawa pracy lub obniżyć klin podatkowy, w szczególności do: umów cywilnoprawnych (np. umowa zlecenie, o dzieło), np. jeśli są używane do opisywania prac o charakterze ciągłym i na rzecz jednego pracodawcy; samozatrudnienia, z tych samych powodów; umów o pracę zawartych na czas określony (umowa czasowa), np. ze względu na brak stabilizacji zawodowej i pewności zatrudnienia, co dotyczy zwłaszcza umów zawartych na bardzo długi okres, np. 10 lat.<sup>5</sup>

W Tabeli 1 porównujemy prawa pracowników zatrudnionych na tradycyjną umowę o pracę na czas nieokreślony, z prawami pracowników zatrudnionych na umowy na czas określony, pracującymi na umowę o dzieło, zlecenia oraz na własny rachunek. Pokazuje ona, że umowy cywilnoprawne wiążą się z dużo niższą ochroną pracowników

przez zwolnieniem i pewnością zatrudnienia, brakiem wymagań dotyczących BHP i odpowiednich warunków pracy, brakiem prawa do urlopu oraz gorszym dostępem do świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego (np. brak prawa do zasiłku dla bezrobotnych). W przypadku samozatrudnienia brak jest jakichkolwiek przywilejów dotyczących urlopu względem pracodawcy, choć sam samozatrudniony może pójść na urlop i korzystać z urlopów macierzyńskich, czy ze zwolnienia lekarskiego. Drugą stroną medalu są wynikające z zapisów prawa koszty dla pracodawcy oraz wysokość opodatkowania poszczególnych typów umów, także przedstawione w Tabeli 1. Jedne i drugie są znacznie niższe w przypadku kontraktów cywilnoprawnych i samozatrudnienia niż w przypadku umów o pracę (zarówno na czas nieokreślony, jak i określony).

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmujemy, że tzw. umowa śmieciowa, której powszechne wykorzystanie jest patologią, to umowa zlecenia, o dzieło lub samozatrudnienie u jednego pracodawcy, które nosi znamiona pracy etatowej.<sup>6</sup> Umowa o pracę na czas określony nie powinna być uznawana za „gorszą” formę zatrudnienia,

4 Lewicowa Krytyka Polityczna zainicjowała najciekawszą debatę na marginesie rządowego raportu „Młodzi 2011” (Szafraniec 2011), ponieważ w nieistniejącym już lokalu gastronomicznym w Warszawie zatrudniała obsługę na umowach cywilnoprawnych. Debatę prasową wokół tego skandalu opisywał Wojciech Orliński (Orliński 2011).

5 Polski kodeks pracy przewiduje, że trzecia umowa o pracę na czas określony z tym samym pracodawcą powinna stać się umową na czas nieokreślony.

6 Stosowany w Polsce termin „umowy śmieciowej” różni się od terminu *junk jobs*, czyli „śmieciowej pracy”, który utworzono w latach 1970-1980. w Stanach Zjednoczonych. *Junk jobs* oznaczają głównie prace nisko płatną, monotonna i utrudniająca rozwój zawodowy, która występuje zwłaszcza na dole hierarchii zawodowej w sektorze usług (Esping-Andersen 2010). Zjawisko *junk-job* od początku lat 90. dotyczy także Polski, przede wszystkim rosnącej rzeszy pracowników supermarketów, hipermarketów, restauracji i barów typu fast-food. Prace te mogą wiązać się ze „śmieciowymi umowami” jeśli pracownicy zatrudnieni są np. na umowy cywilnoprawne, ale nie muszą, jeśli np. pracodawcy zatrudniają pracowników na etat (lub część etatu, np. 7/8 albo 3/4).

Tabela 1. Charakter prawny i ekonomiczny różnych typów zatrudnienia w Polsce

	Jakie prawa ma pracownik	Jakie są koszty dla pracodawcy
Umowa o pracę na czas nieokreślony (punkt odniesienia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wynagrodzenie płatne w określonej kwocie i w określonym terminie. Nie mniejsze niż wynagrodzenie minimalne określone przez rząd.</li> <li>Regulowany czas pracy (nie więcej niż przeciętnie 8 godz. dziennie) i nie więcej niż przeciętnie 40 godz. tygodniowo. Liczba godzin nadliczbowych nie może przekroczyć 150 godz. w ciągu roku, jednak nie może to być więcej niż łącznie 48 godzin pracy w ciągu tygodnia.</li> <li>Urlop wypoczynkowy przyznawany pracownikowi co roku w liczbie 20 dni wolnych od pracy, jeśli pracownik jest zatrudniony mniej niż 10 lat oraz 26 dni roboczych jeśli przepracował więcej niż 10 lat (wlicza się w to okres pobierania wykształcenia). Do tego dochodzi prawo do urlopu bezpłatnego.</li> <li>Urlop macierzyński, rodzicielski przysługuje kobietom, które urodziły dziecko i częściowo jej partnerowi.</li> <li>BHP i zapewnienie odpowiednich warunków pracy (oświetlenie, temperatura, krzesło, a nawet dopłata do okularów potrzebnych do pracy na komputerze).</li> <li>Zwolnienie tylko za podaniem powodu.</li> <li>Objęcie postępowaniami Sądu Pracy (i w przypadku wygrania sprawy przywrócenie do pracy).</li> <li>Okres wypowiedzenia: 2 tygodnie, jeżeli pracownik był zatrudniony krócej niż 6 miesięcy, 1 miesiąc, jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 6 miesięcy, 3 miesiące, jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 3 lata.</li> <li>Ekwiwalent za niewykorzystany urlop.</li> <li>Odprawa jeżeli przedsiębiorstwo przechodzi restrukturyzację.</li> <li>Członkostwo w związku zawodowym.</li> </ul>	<p>Pozapłacowy koszt pracy w przypadku umów o pracę wynosi około 38,5-41% kosztów zatrudnienia pracownika. Pracodawca finansuje połowę ubezpieczenia emerytalnego (wynoszącego 19,52%) i większość rentowego (8%), ubezpieczenie wypadkowe (0,67-3,86% w zależności od liczby pracowników), na Fundusz Pracy (2,45%) i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (0,1%). Po stronie pracownika pozostają pozostała część składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, składki na ubezpieczenie chorobowe (2,45%) oraz ubezpieczenie zdrowotne (9%), do tego dochodzi zaliczka na podatek dochodowy (19%). Poszczególne składki nalicza się od różnych podstaw, dlatego się nie sumują. W przypadku niektórych zawodów podwyższonego ryzyka są jeszcze składki na Fundusz Emerytur Pomostowych wynoszące 1,5% wynagrodzenia.</p> <p>Składki społeczne opłacane są z tytułu pierwszej umowy, którą ma podpisany pracownik – tytuły do oskładkowania nie sumują się, chyba, że dodatkowe umowy to również umowy o pracę (lub są zawarte u tego samego pracodawcy).</p> <p>Koszty związane z obowiązkami informacyjnymi na piśmie (istotne dla małych firm): o dobowej i tygodniowej normie czasu pracy, urlopie oraz długości wypowiedzenia, regulaminie pracy jeżeli firma jest wystarczająco duża, o niedyskryminowaniu pracowników itp. Do tego dochodzą koszty szkolenia BHP i badań okresowych.</p>
Umowa o pracę na czas określony	Takie same jak w przypadku umowy na czas nieokreślony z tą różnicą, że umowa wygasa w określonym terminie.	Takie same jak w przypadku umowy na czas nieokreślony.
Umowa zlecenie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jeżeli zlecenie, którego przedmiotem jest umowa musi być wykonywane na terenie pracodawcy to pracodawca musi zapewnić pracownikowi przestrzeń do pracy.</li> <li>Urlop macierzyński, rodzicielski przysługuje kobietom, które urodziły dziecko i częściowo jej partnerowi (o ile opłacane są dobrowolne składki chorobowe, do opłacania których konieczne jest opłacanie składek emerytalno-rentowych).</li> <li>Prawo do renty, świadczeń chorobowych (jak wyżej).</li> </ul>	Pracodawca nie odprowadza żadnych składek, o ile umowa nie jest jedynym tytułem do ubezpieczenia (w przeciwnym wypadku odprowadza wszystkie). W przypadku umowy zlecenie składki to 37,6-39% całkowitego kosztu pracy (w zależności od tego, czy pracownik życzy sobie opłacać składkę chorobową). Pracodawca płaci wtedy tylko składkę emerytalną, rentową i zdrowotną. Część zatrudnionych, m.in. studenci czy członkowie rad nadzorczych, są ze składek zwolnieni.
Umowa o dzieło	Brak	9-14,4% kosztów pracy to podatek (w zależności od tego, czy dzieło jest objęte zbywalnym prawem autorskim). <sup>7</sup> Pracodawca nie odprowadza żadnych składek. Brak składki zdrowotnej.

<sup>7</sup> Zasadniczo koszt uzyskania przychodu, który pomniejsza dochód podlegający opodatkowaniu wynosi 20%, ale jeżeli przedmiotem umowy są prawa autorskie, licencja etc. to mogą wynosić 50%, zarówno w przypadku umowy o dzieło, jak i umowy o pracę.



<b>Samozatrudnienie</b>	Brak jakichkolwiek przywilejów dotyczących urlopu względem pracodawcy, ale sam samozatrudniony może pójść na urlop i korzystać z urlopów macierzyńskich etc., czy ze zwolnienia lekarskiego.	Specyfika składek pobieranych od osób prowadzących działalność gospodarczą polega na tym, że ich podstawę kształtuje się w jednorodnej kwocie, niezależnej od wartości faktycznych przychodów przedsiębiorcy.  Składki oblicza się jako udział procentowy od zadeklarowanej przez przedsiębiorcę kwoty podstawowej, która nie może być niższa jednak niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek. W okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej podstawę tę stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia.
-------------------------	--	--

Źródło: Opracowanie własne.

choć zawieranie takich umów na wieloletnie okresy jest sprzeczne z ich duchem i przeznaczeniem – niemniej jednak na tle wyżej wymienionych sytuacji, umowa na czas określony, powiązana z opłacaniem składek na zabezpieczenie społeczne i pewnym (choć krótszym niż przy tradycyjnej umowie) okresem wypowiedzenia, wiąże się z niższym zagrożeniem wykluczeniem z pełnoprawnego uczestnictwa w życiu społecznym i gospodarczym.

## UMOWY CYWILNOPRAWNE W POLSCE A ATYPOWE KONTRAKTY W INNYCH KRAJACH

Według Eurofound (Riso 2010; Broughton et al. 2010) w całej Europie można zidentyfikować formy „bardzo atypowe”, czyli te, które różnic *de iure*, *de facto* są porównywalne z polskimi umowami cywilnoprawnymi. Należą

do nich: bardzo krótkie kontrakty (krótsze niż sześć miesięcy, które mogą także być realizowane przez agencje zatrudnienia), bardzo krótka praca na niepełny etat (mniej niż 10 godzin w tygodniu), praca bez umowy, „kontrakt zerowy” - pełna dyspozycyjność na telefon, gdy umowa nie przewiduje minimalnego czasu pracy. Tego typu formy zatrudnienia występują w prawie wszystkich krajach UE (ich zestawienie znajduje się w Aneksie).

W Ramce 1 przedstawiamy trzy różne przykłady rozwoju szczególnie nietypowych form zatrudnienia, które funkcjonalnie spełniały podobną rolę jak umowy cywilnoprawne w Polsce. Są to kontrakty zerowe w Wielkiej Brytanii, krótkoterminowe kontrakty w Grecji, oraz umowy cywilnoprawne na Słowacji. Przykład Słowacji jest szczególnie ciekawy, ponieważ charakterystyczne dla Polski

### Ramka 1. Case study – Wielka Brytania, Słowacja i Grecja

#### **Wielka Brytania: od 250 tys. do 1 mln osób pracuje w bardzo atypowych warunkach.**

W Wielkiej Brytanii funkcję umów cywilnoprawnych spełniają kontrakty zerowe. Pracownik zatrudniony na tych zasadach jest w pełni dyspozycyjny i powinien przepracowywać kilka godzin w tygodniu. Liczba tych umów rośnie: jeszcze w 2006 roku tylko 130 tys. pracowników w badaniach rynku pracy przyznawało, że pracuje na tego typu kontrakcie, obecnie jest to 250 tys. według szacunków Office of National Statistics i 1 mln według badań brytyjskich związków zawodowych. Umowy zerowe są bardzo popularne – stosuje się je zarówno w branży usługowej i gastronomii (robi to co czwarty pracodawca), ale też w publicznej ochronie zdrowia NHS. Według związków zawodowych wielu tak zatrudnionych pracuje ponad 20 godzin w tygodniu, powinno więc mieć stałe umowy. Kontrakty zerowe popularne są także w Holandii.

#### **Grecja: na krótkoterminowych kontraktach na część etatu pracuje 11% zatrudnionych.**

Członkowie rodzin zatrudnieni przy firmie stanowią około 8,6%, a samozatrudnieni około 24% zatrudnionych (Eichhorst et al. 2013). Praca w szarej strefie może dotyczyć około jednej czwartej pracujących (Anagnostopoulos et al. 2007). Charakterystyczne dla greckiej gospodarki jest to, że większość pracujących zatrudnionych jest w mikroprzedsiębiorstwach do 9 osób, co powoduje silne spolaryzowanie rynku pracy. Nie ma różnicy w poziomie oskładkowania w przypadku różnych umów. Problemem osób pracujących na część etatu jest zbieranie wystarczającej liczby okresów składkowych do uzyskania prawa do emerytury (Lampousaki 2010).

#### **Słowacja: około 300 tys. osób na umowach cywilnoprawnych w 2012 roku**

Sytuacja na Słowacji przypominała tę w Polsce. Tamtejszy kodeks pracy przewiduje więcej elastycznych form zatrudnienia, jednakże pracodawcy zdecydowali się zatrudniać pracowników na umowach cywilnoprawnych. Nie wiadomo, ile osób pracowało tylko i wyłącznie na umowach cywilnoprawnych. Na początku 2013 roku umowy cywilnoprawne zostały objęte tym samym poziomem składek, co umowy o pracę. Od kilku lat rośnie liczba samozatrudnionych, którzy pracują tylko dla jednego pracodawcy - jest ich około 81 tys. i stanowią 13% wszystkich przedsiębiorców.

rozwiązanie, w którym osoba pracuje w oparciu o umowę cywilnoprawną, której nie realizuje w ramach działalności gospodarczej, jest w UE rzadko spotykane – w większości państw dana osoba może być albo zatrudniona na umowę o pracę albo samozatrudniona. Tego typu umowy były również stosowane w innych krajach, których prawodawstwo wywodziło się jeszcze z czasów komunistycznych, ale na zauważalną skalę umów cywilnoprawnych używano do zatrudniania pracowników w miejsce umowy o pracę jedynie w Polsce, Słowacji i na Rumunii, przy czym Rumunia w 2003 roku przeprowadziła reformę prawa pracy i zlikwidowała umowy cywilnoprawne.<sup>8</sup>

Ze względu na odmienną regulację, praw i kosztów dotyczących umów o pracę i innych form zatrudnienia, upowszechnienie tych drugich tworzy ryzyko wykształcenia się w Polsce tzw. dualizmu rynku pracy, którego oznaką jest występowanie dwóch segmentów, różniących się tym, że w jednym z nich pracownicy są bardziej uprzywilejowani niż w drugim.

<sup>8</sup> Ze względu na wysoki w tym kraju odsetek zatrudnienia w szarej strefie, późniejsze wejście do Unii Europejskiej, falę emigracji i wreszcie kryzys gospodarczy nie da się jednak określić, jak reforma ta wpłynęła na rumuński rynek pracy (Ciutacu 2010).

# Dualizm rynku pracy

## CZYM JEST DUALIZM RYNKU PRACY I JAKIE SĄ JEGO KONSEKWENCJE

Podstawy teorii dualnego rynku pracy zostały opracowane przez amerykańskich badaczy M.J. Piore'a i P. B. Doeringera jeszcze w latach 1970 (Doeringer & Piore 1971). Jednak powszechnie zaczęło się o nim mówić w latach 1980-tych, po upowszechnieniu kontraktów czasowych w Hiszpanii. Zjawisko dualnego rynku pracy niesie za sobą szereg konsekwencji, zarówno dla pracowników wykonujących opisane wcześniej „gorsze” prace, najczęściej młodych ludzi, jak i dla całej gospodarki. Do konsekwencji dotyczących pracowników należą:

- Niższe wynagrodzenia i wyższe ryzyko ubóstwa – pracujący na umowy czasowe zarabiają mniej niż pracownicy o podobnych kwalifikacjach zatrudnieni na stałe, zwłaszcza jeśli należą do najmniej zarabiających osób w gospodarce (Fournier i Koske 2012). Według analiz OECD (2012), średnia różnica w zarobkach ze względu na typ umowy, czyli po wyłączeniu wpływu liczby godzin pracy, wykształcenia, wieku czy płci, sięga od 15% do 40% (w Polsce ok. 30%). Lewandowski i Kamińska (2014) pokazują, że wskaźniki ubóstwa wśród osób pracujących (poza rolnictwem) czasowo są trzykrotnie wyższe niż wśród osób pracujących na czas nieokreślony, a nawet po uwzględnieniu innych czynników umowy czasowe wiążą się z wyższym ryzykiem ubóstwa niż kontrakty na czas nieokreślony (samozatrudnienie nie ma takiej cechy).
- Mniejsze szanse stabilizacji zawodowej – według danych EU-SILC, mniej niż 30% Polaków zatrudnionych czasowo po roku uzyskało stałe zatrudnienie, a niecałe 50% osób w wieku 18-29 uzyskało je po trzech latach (Eurofound 2013). Diagnoza Społeczna 2013 pokazuje, że osoby pracujące na czas określony w 2011 roku miały w roku 2013 prawie trzykrotnie wyższe

ryzyko bezrobocia niż osoby pracujące w 2011 roku na czas nieokreślony (9,2% względem 2,8%), oraz ponad dwukrotnie mniejsze szanse na umowę na czas nieokreślony (36% względem 79%). Ryzyko bezrobocia wśród osób pracujących w 2011 roku na umowy krótkookresowe lub cywilnoprawne było w 2013 roku jeszcze wyższe (10,6%) a szanse przejścia na stały etat (27,6%) niższe niż wśród osób pracujących w 2011 roku na czas określony.

- Gorsze perspektywy nabywania nowych umiejętności, awansu i rozwoju zawodowego – osoby pracujące na umowach terminowych są przeciętnie słabiej wykształcone niż osoby pracujące na umowy na czas nieokreślony (w 2013 roku wśród pracujących poza rolnictwem w Polsce odsetek osób z wyższym wykształceniem wynosił 38% wśród zatrudnionych na czas nieokreślony, 24% wśród pracujących czasowo i 37% wśród samozatrudnionych),<sup>9</sup> a Tabela 2 pokazuje, że im niższy poziom wykształcenia, tym wyższy odsetek pracujących czasowo. Ponadto, odsetek pracowników czasowych pracujących w zawodach wymagających wysokich umiejętności jest dwukrotnie niższy niż wśród zatrudnionych na czas nieokreślony (30% względem 60%).<sup>10</sup> Rzadziej uczestniczą też oni w doszktałaniu i szkoleniach (Chłoń-Domińczak i Lis, 2013).
- W przypadku osób młodych, większe trudności z usamodzielnieniem się i założeniem rodziny. Baranowska-Rataj (2011) zwraca jednak uwagę, że dla decyzji o usamodzielnieniu się i opuszczeniu domu rodzinnego kluczowy jest przede wszystkim fakt posiadania pracy.

<sup>9</sup> Według danych Eurostat w 2013 r. wśród krajów EU27 średnio 27,2% osób zatrudnionych tymczasowo miało wyższe wykształcenie; wśród zatrudnionych na stałe odsetek osób z wyższym wykształceniem wynosił 32,3%.

<sup>10</sup> Zgodnie z klasyfikacją zawodów Whelan et al. (2011).

Tabela 2. Struktura wg formy zatrudnienia pracujących poza rolnictwem w wieku 25-44 lat w zależności od poziomu wykształcenia, 2013 (w %).

	Wyższe	Policealne	Średnie	Zasadnicze zawodowe	Podstawowe i gimnazjalne
Pracujący na czas nieokreślony	70	63	58	59	46
Pracujący czasowo	18	25	30	31	46
Samozatrudnieni	12	12	12	10	8
Razem	100	100	100	100	100

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL.

Należy jednak pamiętać, że pracujący czasowo plasują się między zatrudnionymi na stałe a bezrobotnymi. Lewandowski i Kamińska (2014) pokazują, że obecność pracownika czasowego w gospodarstwie domowym obniża ryzyko ubóstwa gospodarstwa, choć z mniejszą siłą niż obecność osoby samozatrudnionej,<sup>11</sup> a obecność osoby bezrobotnej – silnie podnosi ryzyko ubóstwa. Pracujący czasowo są także przeciętnie nieco lepiej wykształceni niż

bezrobotni. Zgodnie z Diagnozą Społeczną (2013), ryzyko bezrobocia w roku 2013 nawet wśród osób pracujących w 2011 roku na umowy krótkookresowe lub cywilnoprawne było w 2013 roku ponad trzykrotnie niższe niż wśród osób, które w 2011 roku były bezrobotne. Z drugiej jednak strony, szanse na znalezienie stałej pracy były wśród pracujących w 2011 roku na umowy krótkookresowe lub cywilnoprawne niższe niż wśród bezrobotnych (36,9%).

Tabela 3. Segmentacja rynku pracy według teorii Doeringera, Piore'a i Standinga

	Segment pierwszy	Segment drugi
Charakterystyka miejsca pracy	<ul style="list-style-type: none"> <li>Miejsca pracy atrakcyjne,</li> <li>Wysokie zarobki,</li> <li>Dobre warunki pracy,</li> <li>Stabilność zatrudnienia, stałe umowy o pracę,</li> <li>Duże możliwości awansu,</li> <li>Wysoki prestiż,</li> <li>Wymaganie od pracowników kreatywności, innowacyjności.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Miejsca pracy nieatrakcyjne,</li> <li>Niskie zarobki (często na poziomie płacy minimalnej) gorsze warunki pracy (w tym niska ochrona bezpieczeństwa pracy),</li> <li>Niepewność zatrudnienia, stosowanie innych niż stałe umów o pracę – umowy czasowe ułatwiające zwalnianie pracowników,</li> <li>Praktycznie brak możliwości awansu,</li> <li>Niski prestiż-wymaganie od pracowników punktualności, podporządkowania, lojalności i ścisłego wykonywania poleceń.</li> </ul>
Charakterystyka pracowników	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wysokie kwalifikacje,</li> <li>Innowacyjność, kreatywność pracownika,</li> <li>Identyfikacja z firmą i z zawodem,</li> <li>Niska mobilność.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niskie kwalifikacje,</li> <li>Wysoka mobilność,</li> <li>Brak identyfikacji z firmą, częste rotacje,</li> <li>Brak identyfikacji z zawodem, przyjmowanie pracy akurat dostępnej, brak możliwości wyboru.</li> </ul>
Grupa społeczna wg G. Standing'a	<p>Salarjat - franc. <i>salaire</i> – „płaca”, grupa pracowników (głównie umysłowych, np. administracji państwowej, korporacjach itp.) pobierających stałą, regularną pensję, posiadających umowy bezterminowe i mających dostęp do większości dóbr publicznych i prywatnych dzięki wyższemu statusowi i zdolności kredytowej.</p>	<p>Prekariat - <i>precaius</i> łac. bycie w stanie niepewności, a <i>proletarius</i> – według Rzymian – to obywatel najniższej klasy. Osoby zatrudniane na gorszych warunkach, które są nisko opłacane i zatrudniane na umowach terminowych.</p>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Standing 2011; Doeringer & Piore 1971).

11 Lub emeryta bądź osoby pobierającej rentę z tytułu niezdolności do pracy (Lewandowski i Kamińska, 2014).

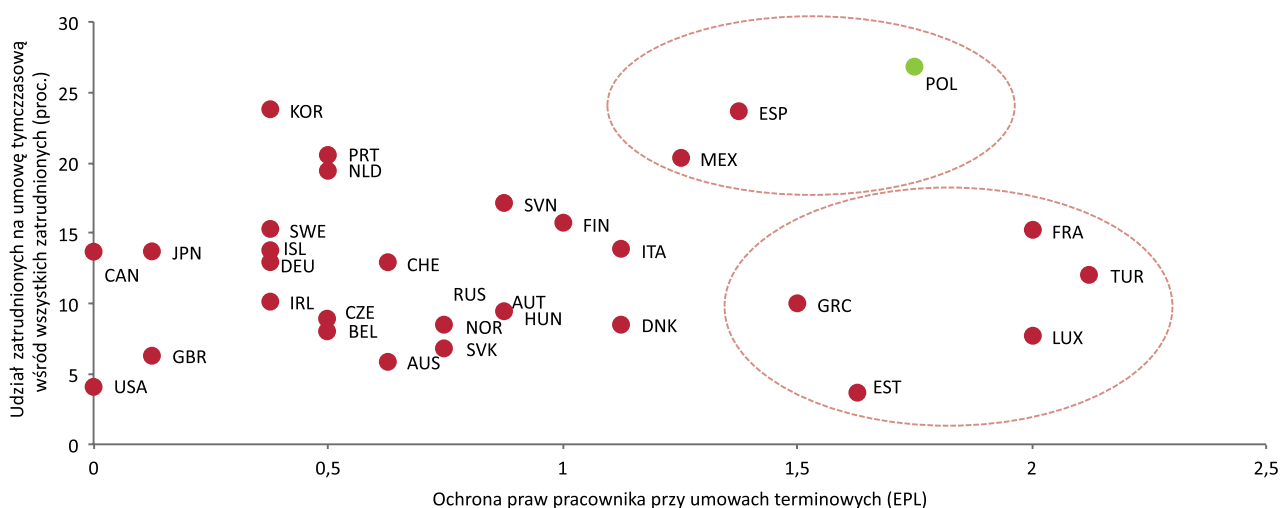
Wielowymiarowe różnice w sytuacji ekonomicznej i społecznej pracowników pierwszego i drugiego segmentu przedstawia Tabela 3. Pokazuje ona, że segmentacja rynku pracy pogłębia istniejące nierówności i utrudnia awans społeczny. Pracownicy mogą pozostawać w drugim, gorszym segmencie rynku pracy przez znaczną część swojego życia zawodowego, a podziały na rynku pracy mogą przekładać się na inne obszary, w tym pozycję społeczną i jakość życia. Guy Standing zinterpretował wręcz podział zarysowujący się na rynkach pracy krajów rozwiniętych jako wyodrębnianie się nowej klasy społecznej, tzw. prekariatu, który w odróżnieniu od salariatu jest pozbawiany części praw obywatelskich, ponieważ ze względu na swoje rozproszenie (pracę w różnych sektorach, częstą zmianę miejsc pracy) nie ma możliwości organizacji.<sup>12</sup> Dualny rynek pracy wiąże się też z większymi wahaniami stopy bezrobocia. Sala et al. (2010) wskazuje, że zmienność stopy bezrobocia wśród krajów OECD w latach 1990-2005 była średnio o 40% wyższa w krajach z zauważalnie dualnym rynkiem pracy (np. kraje południowej Europy) niż w krajach, w których dualizm jest mniej wyraźny (np. anglosaskich).

## ŹRÓDŁA DUALIZMU RYNKU PRACY

U podstaw dualizmu rynku pracy stoją zazwyczaj czynniki instytucjonalne, w szczególności związane z restrykcyjnością przepisów prawa pracy i klinem podatkowym, ale znaczenie mają także postawy społeczne pracowników i pracodawców.

**Stopień restrykcyjności przepisów prawa pracy**, zoperacjonalizowany przez OECD jako tzw. EPL (*Employment Protection Legislation*), ma wpływ na decyzje firm o stosowaniu określonych rodzajów umów z pracownikami. W przypadku, gdy prawo pracy tworzy wysokie koszty zwalniania pracowników, przedsiębiorcy mogą mieć trudność z dostosowywaniem się do zmian na rynku lub rozwoju technologicznego poprzez zmiany kadrowe. Wysokie koszty, wynikające z obowiązujących okresów wypowiedzeń, wymogów odpraw lub konsultacji zwolnień z reprezentantami pracowników, sprawiają, że pracodawcy, aby ograniczyć ryzyka związane z zatrudnianiem i zwalnianiem pracowników, skłaniają się ku innym typom umów. Związki zawodowe, chroniąc *status quo*, przeciwstawiają się często wprowadzaniu zmian w regulacjach dotyczących tradycyjnych kontraktów. W rezultacie, rozwiązania mające na celu uelastyczenie umów zawieranych na rynku pracy, przyjmują kształt atypowych form zatrudnienia, a co za tym idzie, pogłębiają dualizm rynku pracy.

Wykres 4. Zależność między występowaniem kontraktów terminowych i restrykcyjnością prawa pracy przy umowach terminowych w krajach OECD w 2012 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD.

<sup>12</sup> Choć teoria ta przydaje się do analizowania dualizmu rynku pracy także z perspektywy socjologicznej, czas dopiero pokaże czy rzeczywiście na stałe wyodrębniła się nowa klasa społeczna, czy raczej jest to zjawisko przejściowe, związane z najwyższym od czasu II Wojny Światowej poziomem bezrobocia w krajach rozwiniętych, wywołanym przez Wielką Recesję.

Zjawisko dualizmu nieco częściej występuje w krajach z ogólnie bardziej restrykcyjną ochroną zatrudnienia, choć restrykcyjność regulacji prawa pracy w zakresie umów terminowych (umów na czas określony oraz pracy przez agencje pracy tymczasowej) nie jest bezpośrednio związana z częstotliwością występowania umów terminowych w gospodarkach OECD – zależność tę ilustruje wykres 4. Samo zróżnicowanie restrykcyjności prawa dotyczącego umów czasowych w krajach rozwiniętych jest bardzo duże. W Polsce wskaźnik EPL dla tej kategorii umów przyjmuje wartość 1,75 i jest jednym z wyższych wśród krajów rozwiniętych. Większą ochronę pracownikom zatrudnionym tymczasowo gwarantuje tylko Turcja, Francja i Luksemburg. Pod względem udziału zatrudnionych czasowo i restrykcyjności prawa pracy, Polsce w ramach OECD najbliższe do Meksyku i Hiszpanii (choć te kraje mają nieco mniej restrykcyjne regulacje). Podobnie restrykcyjne ograniczenia prawne występują jeszcze w Grecji i Estonii, ale tam mniej osób pracuje na zasadach czasowych. Przy tym, Tyrowicz i Kamińska (2013) pokazują, że w przekroju międzynarodowym wartość indeksu EPL jest wyraźnie i dodatnio skorelowana z odsetkiem osób zatrudnionych czasowo w wieku 15-24 lat. Co więcej, im wyższa restrykcyjność zatrudnienia, tym niższy jest wskaźnik zatrudnienia wśród osób w tym wieku. Inne porównania wskazują też na korelację między poziomem prawnej ochrony zatrudnienia, a przeciętnym czasem trwania bezrobocia i odsetkiem długotrwale bezrobotnych wśród wszystkich osób bezrobotnych. Boeri (2011) pokazuje zaś, że prawdopodobieństwo przejścia z umowy czasowej na stałą jest odwrotnie proporcjonalne do wielkości współczynnika EPL dla umów na czas nieokreślony. Dla 10 krajów europejskich analizowanych przez Boeriego (2011), prawdopodobieństwo to nie przekraczało w perspektywie jednego roku 50%, dla Włoch, Hiszpanii i Grecji wynosiło ok. 30%, a dla Francji i Portugalii ok. 13%.

Drugim czynnikiem instytucjonalnym stojącym za zjawiskiem dualizmu jest klin podatkowy, czyli różnica między kosztami pracy ponoszonymi przez pracodawcę, a wynagrodzeniem netto otrzymywanym przez pracownika. Do pozapłacowych kosztów pracy zalicza się składki na ubezpieczenie społeczne i podatki dochodowe.<sup>13</sup> W wielu

europejskich krajach – szczególnie skandynawskich – zobowiązania podatkowe tradycyjnie stanowią znaczną część zarobków brutto. Na tym tle Polska cechuje się przeciętnym klinem podatkowym poniżej średniej UE, co pokazuje Wykres 5. Również opodatkowanie dochodów osób zarabiających średnią krajową płacę (lub więcej) jest w Polsce, w porównaniu do innych krajów europejskich, dość niskie, zwłaszcza jeśli osoby te nie posiadają innych na utrzymaniu (por. Wykres 5).<sup>14</sup> Inaczej jest w przypadku gospodarstw domowych, w których pracuje jedna osoba, a inne są na utrzymaniu. Wykres 6 pokazuje, że klin podatkowy nakładany na gospodarstwa z dwójką dzieci, w których jedna osoba zarabia 100% średniej płacy, jest w Polsce bliski przeciętnej dla UE i wyższy niż w Czechach, Słowacji, Słowenii. Klin podatkowy nakładany na nisko uposażone osoby (zarabiające 2/3 przeciętnej płacy) i wychowujące samotnie dzieci jest wyraźnie wyższy od średniej w UE. Polska jest też jedynym krajem OECD, który nakłada na osoby mało zarabiające i posiadające dzieci takie samo opodatkowanie jak na pary z dziećmi, w których chociaż jednak osoba zarabia średnią krajową płacę<sup>15</sup> – w pozostałych krajach opodatkowanie osób samotnych jest relatywnie dużo niższe.

Klin podatkowy nakładany na wynagrodzenia z tytułu stosunku pracy jest jednak przez Polaków porównywany nie z opodatkowaniem pracowników w innych krajach europejskich, lecz z opodatkowaniem innych form umów stosowanych celem świadczenia pracy w Polsce. Tabela 4 pokazuje, że zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną lub samozatrudnieniem podnosi (dla danego wynagrodzenia brutto) dochód netto pracownika i obniża całkowity koszt zatrudnienia dla pracodawcy.

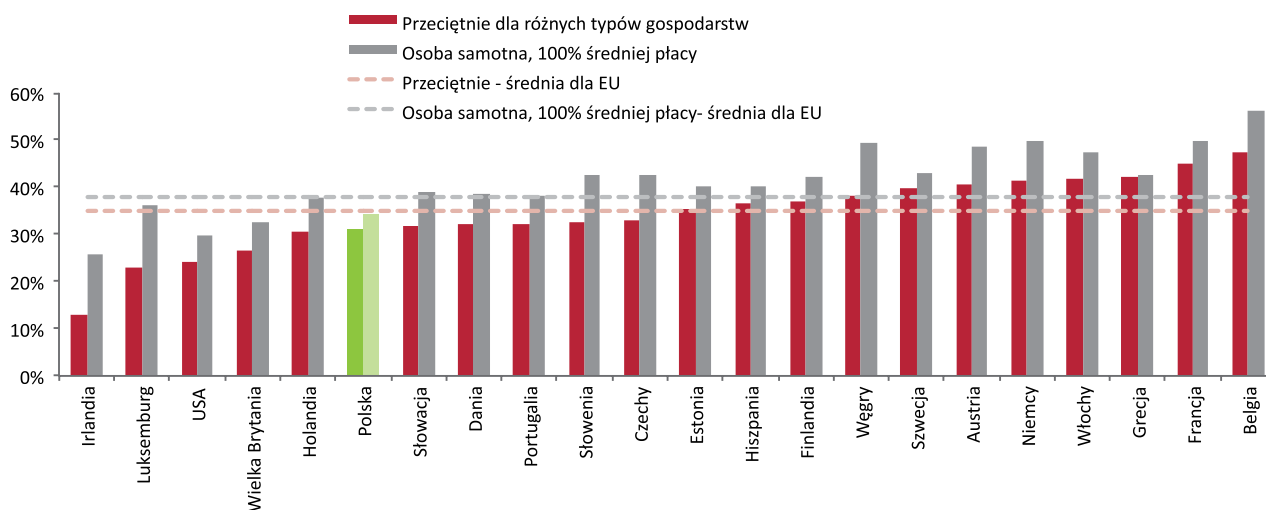
Największy wzrost wynagrodzenia netto umożliwiają umowy o dzieło (zarówno przy koszcie uzyskania przychodu wynoszącym 50%, jak i 20%), oraz umowy zlecenia, jeśli pracownik posiada inny tytuł do ubezpieczenia społecznego (np. jest uczniem lub studentem w wieku poniżej 26 lat, lub posiada oskładkowaną umowę u innego pracodawcy) – w porównaniu do umowy o pracę dochód netto jest o ok.

<sup>14</sup> Według danych OECD, w 2011 roku klin podatkowy nakładany na zarabiających 67% średniego wynagrodzenia pracowników wynosił w krajach UE przeciętnie 37,9%, najwięcej w Belgii (50,5%), a najmniej w Irlandii (19,9%) – w Polsce równy był 33,3%.

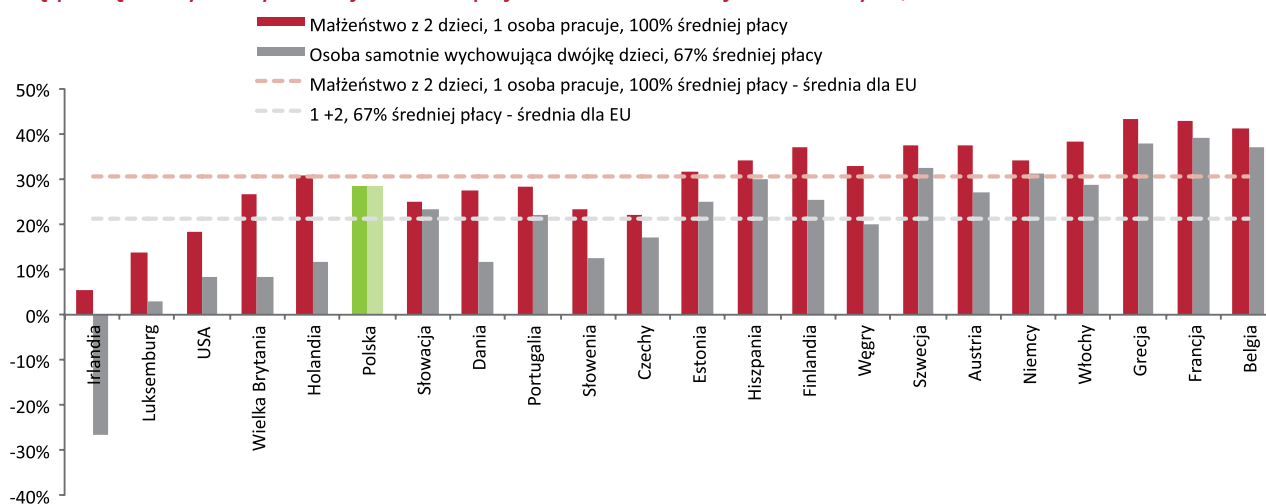
<sup>15</sup> Wiąże się to ze słabością polskiego systemu podatkowego – system ulg realnie dostępny jest dla osób lepiej zarabiających, a osoby najuboższe mają zbyt niskie dochody by móc z niego korzystać (Myć, Kurowska i Kundera, 2013).

<sup>13</sup> Według danych Eurostat, pozapłacowe koszty pracy w Polsce wynoszą 16,7% przeciętnego kosztu pracy (średnia UE wynosi 23,7%). Według wyliczeń PwC (2014), opodatkowanie pracy w typowym przedsiębiorstwie średniej wielkości w Polsce wynosi 26,9% dochodu (średnia dla UE to 26,6%).

Wykres 5. Klin składkowo-podatkowy (łącznie obciążenia w relacji do wynagrodzenia brutto) przeciętnie oraz dla osoby samotnej zarabiającej średnią płacę w wybranych krajach europejskich i Stanach Zjednoczonych, 2011.



Wykres 6. Klin składkowo-podatkowy (łącznie obciążenia w relacji do wynagrodzenia brutto) oraz dla małżeństwa z 2 dziećmi i 1 osobą pracującą i zarabiającą średnią płacę, oraz dla osoby samotnej zarabiającej średnią płacę w wybranych krajach europejskich i Stanach Zjednoczonych, 2011.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

15% wyższy w przypadku nieoskładkowanego zlecenia, o ok. 20% w przypadku umowy o dzieło przy koszcie uzyskania przychodu równym 20% oraz o prawie 30% wyższy w przypadku dzieła o koszcie uzyskania przychodu wynoszącym 50%. W 2013 roku, w przypadku wynagrodzenia minimalnego (1600 zł brutto), oznaczało to odpowiednio dodatkowe 177, 235 i 321 zł dochodu netto w porównaniu do umowy o pracę. Z punktu widzenia pracodawcy, wszystkie trzy rozwiązania dają jednakową oszczędność pozapłacowych kosztów pracy rządu 17% całkowitego kosztu zatrudnienia na umowę o pracę (332 zł dla płacy

minimalnej w roku 2013).<sup>16</sup> Wykorzystanie umów cywilnoprawnych w miejsce umów o pracę jest więc z punktu widzenia bieżących dochodów bądź kosztów atrakcyjne dla obu stron. Gotowość akceptacji, czy też chęć osiągnięcia wyższego dochodu za cenę niższej stabilności i nieopłacania składek, może być szczególnie duża wśród pracowników

<sup>16</sup> Przy założeniu, że zleceniodawca nie odprowadza składek za zleceniobiorcę. Jeśli zlecenie jest jedynym tytułem zleceniobiorcy do ubezpieczeń społecznych, wówczas oskładkowanie po stronie pracodawcy jest pełne i całkowity koszt pracy jest identyczny jak przy umowie o pracę. Jeśli oskładkowana jest część całego dochodu wypłacanemu zleceniobiorcy (np. jedna z kilku umów), wtedy oszczędność po stronie pracodawcy jest proporcjonalna do udziału nieoskładkowanych kwot zleceń w ogóle kwot zleceń dla danego zleceniobiorcy.

Tabela 4. Wynagrodzenie netto pracownika, całkowity koszt po stronie pracodawcy oraz odprowadzany podatek dochodowy i składki w Polsce w zależności od wynagrodzenia brutto i typu umowy, 2013.

Płaca brutto	Umowa o pracę	Umowa zlecenia	Umowa zlecenia bez składek	Umowa o dzieło (20% koszty uzyskania przychodu)	Umowa o dzieło (50% koszty uzyskania przychodu)	Działalność gospodarcza	Działalność gospodarcza - preferencyjne warunki
Wynagrodzenie netto pracownika							
1 600	1 181	1 213	1 358	1 416	1 502	628	1 185
1 700	1 251	1 285	1 439	1 502	1 593	728	1 285
1 800	1 321	1 356	1 520	1 587	1 684	828	1 385
2 000	1 460	1 500	1 681	1 758	1 866	1 028	1 585
2 500	1 808	1 858	2 085	2 186	2 321	1 528	2 006
3 000	2 157	2 216	2 489	2 614	2 776	1 959	2 416
3 650	2 610	2 682	3 014	3 171	3 368	2 492	2 949
5 000	3 550	3 649	4 104	4 326	4 596	3 599	4 056
10 000	6 905	7 057	7 755	8 484	8 991	7 453	7 832
Całkowity koszt pracy po stronie pracodawcy							
1 600	1 932	1 932	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600
1 700	2 053	2 053	1 700	1 700	1 700	1 700	1 700
1 800	2 173	2 173	1 800	1 800	1 800	1 800	1 800
2 000	2 415	2 415	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
2 500	3 019	3 019	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500
3 000	3 622	3 622	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
3 650	4 407	4 407	3 650	3 650	3 650	3 650	3 650
5 000	6 037	6 037	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
10 000	11 925	11 925	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
Podatek dochodowy i składki na ubezpieczenia społeczne / koszt pracodawcy							
1 600	39%	37%	15%	12%	6%	61%	26%
1 700	39%	37%	15%	12%	6%	57%	24%
1 800	39%	38%	16%	12%	6%	54%	23%
2 000	40%	38%	16%	12%	7%	49%	21%
2 500	40%	38%	17%	13%	7%	39%	20%
3 000	40%	39%	17%	13%	7%	35%	19%
3 650	41%	39%	17%	13%	8%	32%	19%
5 000	41%	40%	18%	13%	8%	28%	19%
10 000	42%	41%	22%	15%	10%	25%	22%

Uwagi: obliczenia dla pracownika rozliczającego podatek dochodowy indywidualnie i nie otrzymującego transferów społecznych.

Źródło: obliczenia własne.

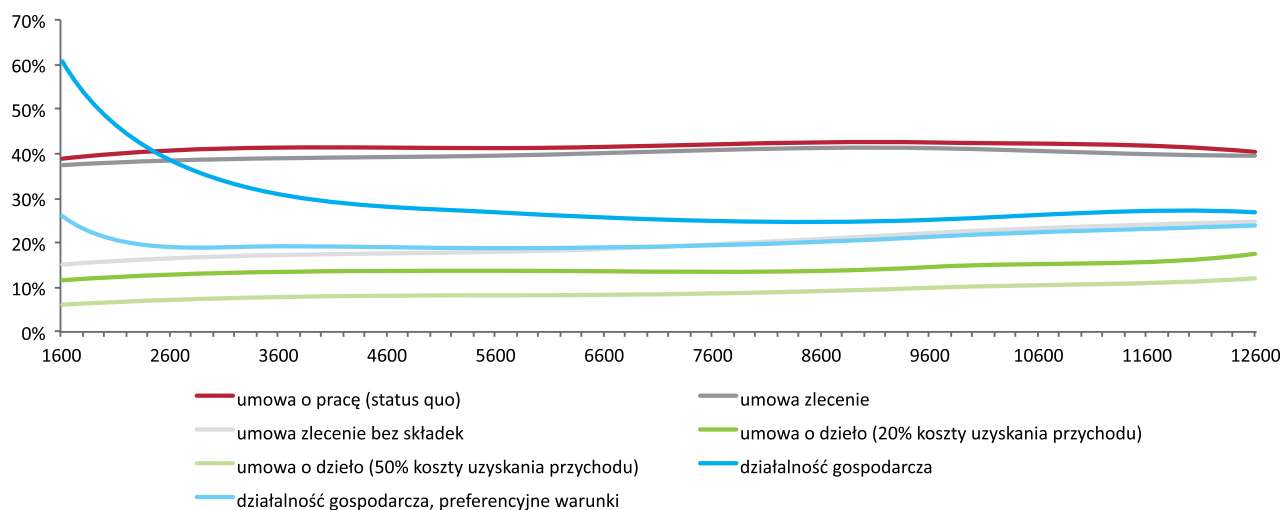
o niskich wynagrodzeniach. Inaczej rozkładają się natomiast korzyści i koszty związane z zastąpieniem umowy o pracę samozatrudnieniem – ze względu na niezależną od przychodów podstawę oskładkowania, działalność gospodarcza przynosi wyższy dochód netto od umowy o pracę po przekroczeniu (w warunkach 2013 roku) 4600 zł miesięcznych przychodów. W przypadku działalności na preferencyjnych zasadach, próg ten jest wyznaczony na

poziomie wynagrodzenia minimalnego, czyli w roku 2013 było to 1600 zł. Z punktu widzenia pracodawcy, ograniczenie całkowitego kosztu pracy jest analogiczne jak w przypadku nieoskładkowanych umów cywilnoprawnych.<sup>17</sup> Możliwość prowadzenia działalności na preferencyjnych zasadach ułatwia rozpoczynanie działalności „faktycznym”

<sup>17</sup> Zakładamy, że pracownik nie jest płatnikiem VAT, lub że pracodawca jest w stanie odliczyć VAT należny w przypadku takiej umowy.



Wykres 7. Klin składkowo-podatkowy w Polsce w zależności od wynagrodzenia brutto i typu umowy, 2013.



Uwagi: podatek dochodowy i składki na ubezpieczenia społeczne jako odsetek całkowitego kosztu pracodawcy, pracownik rozliczający podatek dochodowy indywidualnie i nie otrzymujący transferów społecznych.

Źródło: obliczenia własne.

przedsiębiorcom lub przedstawicielom wolnych zawodów, z drugiej strony jednak tworzy motywację do zastępowania umów o pracę samozatrudnieniem, ponieważ przynosi to bieżące korzyści finansowe obu stronom.

Wykres 7 pokazuje, że całkowity klin podatkowo-składkowy dla umowy o pracę wynosi w Polsce około 40% i w bardzo niewielkim stopniu zmienia się w zależności od wynagrodzenia. Wszystkie omawiane alternatywne formy kontraktowania pracy umożliwiają istotne ograniczenie całkowitego klina, ponieważ zmniejszają lub znoszą obciążenie obu stron umowy składkami na ubezpieczenie społeczne. Wśród krajów europejskich nie ma wielu przykładów podobnie skonstruowanych powiązań między szeroko wykorzystywanymi formami potencjalnego zatrudnienia a skalą danin na rzecz państwa. Jednym z nielicznych jest Słowacja, gdzie od 2013 roku umowy cywilnoprawne objęto takim samym składkowaniem jak umowy o pracę i dotychczas nie ma przesłanek by sądzić, że wprowadzenie tego rozwiązania wywarło negatywny wpływ na rynek pracy i rozwój gospodarczy. Doświadczenia słowackie prezentuje Ramka 2.

W Polsce powstawaniu dualizmu sprzyjają również nastroje i przyzwyczajenia, zarówno pracodawców jak i pracowników. Według danych Państwowej Inspekcji Pracy (PIP 2013) coraz więcej umów cywilnoprawnych jest zawieranych w warunkach, w których powinna być zawarta umowa o pracę. Od 2009 roku odsetek umów zakwestionowanych z tego tytułu rośnie w tempie 3 pp. rocznie i w 2012 roku

osiągnął wartość 16% umów kontrolowanych pod tym kątem. Ponadto, w 2012 roku w co szóstym skontrolowanym przedsiębiorstwie pracownicy zatrudniani byli nielegalnie, zaś 45% pracodawców prowadziło ewidencję czasu pracy w sposób nierzetelny, najczęściej zaniżając lub ukrywając liczbę godzin przepracowywanych przez pracowników. Według danych CBOS (2013b) 86% respondentów uznaje wykorzystywanie pracowników przez pracodawców za jednoznacznie złe i niemożliwe do usprawiedliwienia (za równie naganne uznaje się tylko przyjmowanie łapówek). Z kolei zaniedbywanie obowiązków w pracy w podobny sposób ocenia już tylko 50% Polaków.

Powszechna opinia o zbyt wysokich obciążeniach daninami publicznymi powoduje, że istnieje społeczne przyzwolenie na nagananie prawa i omijanie płacenia podatków i świadczeń. Według badania CBOS z czerwca 2013 roku, 20% Polaków jednoznacznie uważa, że obywatele nie powinni płacić podatków dochodowych (CBOS 2013a). Jedynie co trzeci Polak uważa, że należy informować władze o przypadkach uchylania się od podatków. Co istotne, w ciągu ostatniego dziesięciolecia wyraźnie zmniejszył się odsetek osób akceptujących powinności obywatela wobec państwa. W takiej atmosferze dyskusja o reformach rynku pracy jest politycznie trudna. Dodatkowym utrudnieniem dla egzekwowania prawa pracy jest niska skuteczność Państwowej Inspekcji Pracy oraz częsty brak współpracy i koordynacji między instytucjami państwowymi, m.in. ZUS, PIP czy organami ścigania.

## Ramka 2. Case study – wprowadzenie oskładkowania umów o dzieło na Słowacji

W 2012 roku na Słowacji na umowę cywilnoprawną pracował co dziewiąty pracownik (Inštitút Zamestnanosti, 2013). Praca na dohodu (PnD) jest odpowiednikiem polskiej umowy o dzieło, która nie była objęta jedynie opłacaną przez pracodawcę składką na ubezpieczenie wypadkowe wynoszącą 1,05% PnD, była zawierana poza stosunkiem pracy, miała szereg udogodnień dla pracodawcy: możliwość wypowiedzenia umowy bez odprawy i okresu wypowiedzenia, brak uregulowania urlopu, nieobowiązywanie wynagrodzenia minimalnego i określonego czasu pracy.

Roczne zarobki osób zatrudnionych w ten sposób mieściły się najczęściej w przedziale 1200-3600 euro (Inštitút Zamestnanosti, 2013). 90% miesięcznych przychodów z PnD była poniżej 200 euro – ponieważ w ten sposób była uregulowana głównie praca dorywcza lub zatrudnienie takie pełniło rolę dodatkowego źródła dochodu. Pracownicy zatrudniani na PnD to przede wszystkim osoby o niskich kwalifikacjach, a umowy w dużej mierze stosowane były w pracach sezonowych w rolnictwie. Na tę formę zatrudnienia często decydowali się też studenci i emeryci. Osoby czerpiące dochody z tytułu tych prac mogą być zarejestrowane w urzędach pracy, jako bezrobotni, jeżeli suma ich miesięcznych dochodów nie przekraczała 140 euro.

Oskładkowanie PnD było częścią szerszej reformy ubezpieczeń społecznych m.in. wprowadzającej oskładkowanie samozatrudnionych i rozszerzającej płacę minimalną na dorywcze formy zatrudnienia. Zakres oskładkowania PnD jest zależny od rodzaju pracownika i formy zatrudnienia:

- Umowy osób niebędących studentami lub na emeryturze i otrzymujących wynagrodzenie regularnie (co miesiąc) objęto wszystkimi typami składek, to znaczy: na ubezpieczenie chorobowe, wypadkowe, od bezrobocia, składką emerytalną, rentową i zdrowotną. Łączne obciążenie składkami wynosi obecnie 13,4% płacy brutto po stronie pracownika i 35,2% po stronie pracodawcy.
- Umowy osób otrzymujących wynagrodzenie nieregularnie objęto powyższymi składkami z pominięciem składek na ubezpieczenie zdrowotne i od bezrobocia. Łączne obciążenie składkami wynosi obecnie 11% płacy brutto po stronie pracownika i 32,8% po stronie pracodawcy.
- Umowy osób na emeryturze objęto jedynie składkami emerytalnymi w wysokości 4%. Dla osób na wcześniejszych emeryturach składki uwzględniają dodatkowo ubezpieczenie zdrowotne, a obciążenie wynosi 8% płacy brutto po stronie pracownika i 10% po stronie pracodawcy.
- Umowy osób uczących się są zwolnione ze składek, o ile miesięczny dochód nie przekracza 66 euro w przypadku uczniów do 18 roku życia lub 155 euro w przypadku studentów do 26 roku życia. Zarobki powyżej tych kwot są objęte składkami emerytalną i na ubezpieczenie wypadkowe, wynoszącymi 7% zarobków powyżej 66 euro brutto po stronie pracownika i 17% po stronie pracodawcy.

Po wejściu w życie reformy liczba umów PnD wyraźnie spadła (Dinga, 2013) – z 366 tys. w kwietniu 2012 roku do 275 tys. rok później (spadek o 25%). Objęcie PnD składkami na ubezpieczenie społeczne doprowadziło do wzrostu kosztów pracy o 30%. Według ankiety przeprowadzonej przez słowacki think-tank INESS wśród 1000 pracodawców, 75% firm zredukowało liczbę godzin zleczanych zatrudnionym na PnD, 10% rozwiązało umowy, a 4% zastąpiło PnD umowami o pracę.

Trudno oszacować wpływ reformy na słowacki rynek pracy, ponieważ okres 2012-2014 był okresem kryzysu w całej strefie Euro – stopa bezrobocia przekroczyła na Słowacji 14% jeszcze w listopadzie 2012 roku, zanim reforma weszła w życie, i utrzymywała się na poziomie wyższym niż 14% do początku roku 2014. Odsezonowana stopa bezrobocia w styczniu 2013 roku (w pierwszym miesiącu po zmianach), była o 0,3 pkt. proc. wyższa niż rok wcześniej. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat w 2013 roku wzrósł z 59,7% do 60,0%. Według ekspertów z INESS (Dinga, 2013) część pracodawców zaczęła płacić część wynagrodzeń „pod stołem” zwiększając obroty w szarej strefie. Zmiany w poziomie klina podatkowego odczuli pracownicy, na których został przeniesiony koszt składek i zmniejszono ich wynagrodzenia. Gdyby przenieść to rozwiązanie do Polski, tak jak planuje rząd, możliwe, że część osób przeszłaby do szarej strefy, ponieważ odgrywa ona większą rolę w polskiej gospodarce niż na Słowacji.<sup>18</sup>

Dochody sektora finansów publicznych Słowacji z tytułu składek społecznych wzrosły o 1,1 pkt. proc. PKB w 2013 roku Według szacunków AMECO Komisji Europejskiej w 2012 roku wyniosły one 12,7% PKB (w latach 2008-2012 średnio 12,5% PKB), a w 2013 roku – 13,8% PKB. AMECO prognozuje, że w 2014 roku będzie to 13,4% PKB. Jednak za zwiększenie przychodów w większym stopniu odpowiadały inne zmiany wprowadzone od 2013 roku – podniesienie oskładkowania umów o pracę o 1 pkt. proc. zwiększenie podstawy oskładkowania dla osób prowadzących działalność gospodarczą.

18 Wartość szarej strefy w Polsce szacowana jest na 24,4% PKB, podczas gdy na Słowacji stanowi 15,5% PKB (Eurofound, 2013).

# Propozycje zmian

Głównym celem opracowania jest zaproponowanie pakietu rozwiązań, które ograniczą nadużywanie umów cywilnoprawnych i pozorowanego samozatrudnienia w Polsce, podnosząc bezpieczeństwo pracowników, ale umożliwiając elastyczność firmom. Proponowane przez nas rozwiązania idą dalej niż propozycja rządowa, przedstawiona w projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, przyjętym przez Radę Ministrów 4 marca 2014 roku, skupiająca się zwiększeniu zakresu oraz podstawy oskładkowania umów cywilnoprawnych.<sup>19</sup> Składają się na nie poniższe rekomendacje rozwiązań w sferze prawa pracy oraz opodatkowania pracujących.

## **REKOMENDACJA 1. JEDEN KONTRAKT – JEDEN TYP UMOWY O PRACĘ**

Mając na uwadze bezpieczeństwo socjalne, emerytalne i zdrowotne pracowników jak i zapewnienie warunków i higieny pracy oraz kwestię przekazywania praw autorskich do końcowych produktów, a zarazem potrzebę elastyczności zarządzania zasobami pracy przez pracodawców, postulujemy **wprowadzenie jednego typu kontraktu, który wraz z czasem trwania będzie nabierał cech umowy na czas nieokreślony**. Jest to jeden z postulatów głoszonych przez włoskiego ekonomistę Tito Boeriego (Boeri & van Ours 2011; Boeri et al. 2013; Boeri 2011) i popieranych przez Komisarza ds. Zatrudnienia László Andora. Jeden kontrakt to bezterminowa umowa o pracę, dająca pracownikom nowozatrudnionym na jej podstawie ochronę przed zwolnieniem mniejszą niż mają obecnie zatrudniani

na umowę o pracę, ale większą niż w przypadku osób pracujących na umowy cywilnoprawne i samozatrudnionych, a ponadto rosnącą z czasem. Zrównanie ochrony zatrudnienia następuje po trzech latach od zatrudnienia. Pierwotna propozycja jednego kontraktu zaproponowana we Włoszech, omówiona jest w Ramce 3.

Zamiast silnie spolaryzowanej ochrony dwóch grup pracowników – wysokiej w przypadku osób obecnie zatrudnionych na umowę o pracę i niskiej dla pracujących na umowy cywilnoprawne lub pozorowane samozatrudnienie – jeden kontrakt zapewnia jednakowe traktowanie wszystkich pracowników o określonym stażu pracy w danej firmie, choć równocześnie zapewnia pracodawcom większą elastyczność rozwiązywania stosunku pracy z pracownikami o relatywnie krótkim stażu pracy w danej firmie niż ma to miejsce w przypadku obecnych umów o pracę. W ten sposób ogranicza motywację pracodawców do zatrudniania pracowników na czas określony, przez agencje pracy tymczasowej lub umowy cywilnoprawne, celem stworzenia buforu w postaci grupy łatwo zwalnialnych pracowników, która zwiększa ich elastyczność kadrową w dostosowywaniu się do zmieniających się warunków rynkowych. Równocześnie, dając pracownikom o krótkim stażu pracy w danej firmie perspektywę podniesienia bezpieczeństwa zatrudnienia wraz z wydłużaniem okresu trwania stosunku pracy, tworzy lepszą niż obecne rozwiązania (zwłaszcza umowy terminowe) motywację do uczciwej pracy oraz akumulacji doświadczenia i kapitału ludzkiego. Tym samym kontrakty, które łatwo rozwiązać (umowy na czas określony, cywilnoprawne, oraz wynajem pracowników od agencji pracy tymczasowej) przestaną być narzędziem wykorzystywanym przez pracodawców do dyscyplinowania pracowników.

Wprowadzenie jednego kontraktu w Polsce wiązało by się z likwidacją możliwości zawierania umów zlecenie i umów o dzieło. OECD (2014) w najnowszym raporcie *Economic Survey of Poland* postulowało pełne objęcie

<sup>19</sup> Zgodnie z propozycją rządu, jeśli suma wynagrodzeń z umów zlecenia przekroczy płacę minimalną (1680 zł w 2014 r.), podatnik zapłaci od tej sumy składkę na ZUS. Przykładowo: pracownik, który ma dwie umowy zlecenia - na 200 zł i na 3000 zł miesięcznie - obecnie może zapłacić składkę tylko od tej pierwszej, czyli 42 zł. Po nowelizacji będzie musiał zsumować wynagrodzenia i ponieważ przekroczy one płacę minimalną zapłaci 340 zł. Oprócz tego składkami społecznymi zostaną objęte także wynagrodzenia osób zasiadających w radach nadzorczych przedsiębiorstw zarejestrowanych w Polsce (do tej pory przychody z tego tytułu były objęte tylko podatkiem dochodowym).

### Ramka 3. Czym jest *contratto unico*

Podstawowe założenie „jednego kontraktu” to kompromis między potrzebą ochrony praw pracowniczych a koniecznością elastyczności zatrudniania i minimalizacji ryzyka przez pracodawców.

Rozwiązanie zaproponowane pierwotnie we Włoszech, tzw. *contratto unico*, to umowa bezterminowa, mająca obowiązywać większość pracowników<sup>20</sup> w szczególności na nisko i średnioopłacanych stanowiskach. Osoby zatrudniane na jej podstawie otrzymywałyby ochronę przed zwolnieniem, mniejszą niż mają obecnie zatrudnieni na umowę o pracę, ale rosnącą z czasem. Pracownik miałby nabywać pełnię praw dopiero po trzech latach zatrudnienia. W przypadku zwolnienia z przyczyn ekonomicznych pracownikowi przysługuje odprawa, której wartość rośnie z każdym kolejnym miesiącem zatrudnienia o równowartość wynagrodzenia za pięć dni roboczych. Po trzech latach pracownika zatrudnionego na podstawie *contratto unico* obejmowałyby już istniejące przepisy: w firmach z mniej niż 15 pracownikami wartość odprawy wynosiłaby sześć miesięcznych pensji, w większych – obejmowałyby go prawo powrotu po wyroku sądu pracy przyznającym rację pracownikowi.

Według pomysłodawców, *contratto unico* pozwala firmom zachować elastyczność dobierania pracowników w zamian za rekompensatę dla zwalnianych osób. Ponadto, perspektywa kosztów dla firm zachęcałaby do inwestowania w szkolenia pracowników – mniej niż obecnie opłacałoby się częste zwalnianie i zatrudnianie nowych pracowników tymczasowych (Garibaldi & Taddei 2013).

*Contratto unico* było krytykowane z różnych stron. Pracodawcy na poziomie unijnym uważają jeden kontrakt za rozwiązanie zbyt restrykcyjne, a związki zawodowe – trzyletni okres zrównywania praw za zbyt długi. Propozycje wprowadzenia „jednego kontraktu” zostały dotychczas przedstawione – poza Włochami (w 2010 roku) – we Francji (2006) i Hiszpanii, gdzie od 2010 roku trwają prace nad wprowadzającą go reformą.

umów cywilnoprawnych składkami na ubezpieczenie społeczne, podobną propozycję zaprezentował rząd. Prawdopodobną konsekwencją wprowadzenia tego rozwiązania byłoby przechodzenie pracowników na pozorowane samozatrudnienie jak w innych krajach Unii (Eichhorst et al. 2013) – wyeliminowanie tego ryzyka wymagałoby zmian zasad prowadzenia działalności gospodarczej (aby proces przechodzenia na pozorowane samozatrudnienie utrudnić), bądź likwidacji lub drastycznego ograniczenia okresów wypowiedzenia (aby zachęcić do przechodzenia z kontraktów cywilnoprawnych na umowy o pracę). Istnieje też ryzyko wzrostu skali szarej strefy i nierejestrowanego zatrudnienia. Wprowadzenie jednego kontraktu pozwala na uniknięcie tych problemów i nie wymaga zmian zasad prowadzenia działalności gospodarczej.

**Podstawowy kontrakt na polskim rynku pracy.** Postulujemy, aby *contratto unico* w Polsce funkcjonowało następująco:

**Zawieranie umów.** Umowa o pracę mogłaby być zawarta na czas określony lub nieokreślony. Jeżeli łączny czas dwóch następujących po sobie umów z tym samym pracodawcą przekroczyłby trzy lata, umowa stawałaby się umową na czas nieokreślony.<sup>21</sup>

**Rozwiązywanie umów.** Kodeks pracy przewidywałby trzy sposoby rozwiązania umowy: podpisanie porozumienia o rozwiązaniu umowy, jej wypowiedzenie przez jedną ze stron lub rozwiązanie umowy bez wypowiedzenia.

Rozwiązanie umowy za porozumieniem stron mogłoby nastąpić w każdej chwili i dowolnie określać datę końca umowy. Takie wypowiedzenie wymagałoby złożenia piśmennego oświadczenia jednej ze stron, tak aby druga strona miała sposobność zapoznania się z dokumentem. Jeśli wypowiedzenie następowałoby z zachowaniem okresu wypowiedzenia to obie strony musiałyby przestrzegać odpowiednich terminów. Okresy wypowiedzenia zależałyby od czasu zatrudnienia danego pracownika u danego pracodawcy i wynosiłyby:

- 2 tygodnie – jeżeli pracownik był zatrudniony krócej niż 12 miesięcy,
- 1 miesiąc – jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 12 miesięcy,
- 2 miesiące – jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 36 miesięcy.

<sup>20</sup> Poza szczególnymi, uzasadnionymi sytuacjami (m.in. pracami typowo sezonowymi, zatrudnianiem na zastępstwo). Kwestia wyjątków jest jednak kluczowa i musi iść w parze z egzekwowaniem zasad (w Polsce odpowiednią instytucją jest PIP). Istnieje bowiem ryzyko, że wyjątki będą nadużywane i wprowadzenie jednego kontraktu w praktyce niczego nie zmieni. Obawę tę potwierdza fakt, że obecnie praca tymczasowa jest wg ustawy ograniczona do sytuacji, w których praca ma charakter czasowy, jak zastępstwo, czy sezonowy charakter, a w praktyce stosuje się je do praktycznie wszystkich rodzajów prac.

<sup>21</sup> Podobne rozwiązanie proponowali eksperci rządu francuskiego, Cahuc i Kramarz (Cahuc & Kramarz 2004).

Taka konstrukcja uzasadniona jest tym, że obecnie minimalny okres wypowiedzenia umów na czas nieokreślony w Polsce należy do najdłuższych w UE, zwłaszcza dla osób o relatywnie krótkim stażu pracy – przy trzyletnim stażu pracy okres wypowiedzenia wynosi trzy miesiące. W większości krajów UE okres wypowiedzenia dla osób o trzyletnim stażu pracy wynosi od jednego do dwóch miesięcy (World Bank Group 2013). Proponowane przez nas w ramach podstawowego kontraktu skrócenie okresów wypowiedzeń, przede wszystkim pracowników o stażu od 1 roku do 3 lat, jest kluczowe dla wypośredkowania stopnia ochrony, tak aby łatwiejsze było dla firm zatrudnianie na etat osób, które obecnie często pracują na umowy cywilnoprawne.

Bieg wypowiedzenia rozpoczynałby się w dniu, gdy jedna ze stron formalnie zgłosi taką wolę, a nie (tak jak obecnie) z początkiem kolejnego miesiąca lub tygodnia. Przepisy prawa pracy dopuszczają skracanie okresów wypowiedzenia w określonych sytuacjach, co jest dziś jednym z największych problemów pracodawców i głównym powodem pozwów do sądów pracy. Po zmianach, przyczyna zwolnienia pracownika byłaby podawana na wniosek pracownika po wręczeniu wypowiedzenia.

Zarówno pracodawca, jak i pracownik mogliby rozwiązać umowę na czas nieokreślony zrywając ją w trybie natychmiastowym. Jednak byłoby to skuteczne jedynie wtedy, gdy mają ku temu uzasadniony powód. Byłoby nim naruszenie przez stronę przeciwną praw lub niedopełnienie obowiązków (np. nieusprawiedliwiona nieobecność pracownika lub opóźnienie w wypłacie wynagrodzenia ze strony pracodawcy). Każda ze stron mogłaby w takiej sytuacji się odwołać do sądu pracy. Dodatkowo, umowa byłaby rozwiązywana w sytuacji nieprzyjęcia przez pracownika warunków wypowiedzenia zmieniającego i wygasłaby np. w przypadku śmierci pracownika, bankructwa lub upadłości pracodawcy.

Uproszczeniu powinno ulec składanie pozwów do sądu pracy. Czas na złożenie pozwu powinien zostać wydłużony z obecnych siedmiu dni do 14 lub 30 dni – dałoby to obu stronom więcej czasu na znalezienie prawnika i zebranie dowodów do rozprawy. Należy również znieść możliwość przywracania do pracy w wyniku wyroku sądu pracy. Pracownikowi przysługiwałaby jedynie możliwość otrzymania rekompensaty finansowej.<sup>22</sup> Niesłusznie zwolniony pracownik miałby prawo

maksymalnie do trzymiesięcznego wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy w wyniku zwolnienia.

Wysokość odprawy w przypadku zwolnienia pracownika w ramach kontraktu podstawowego – proponujemy by do 5 lat stażu pracy w danej firmie nie przysługiwała odprawa w przypadku zwolnienia pracownika ze względu na restrukturyzację przedsiębiorstwa. W przypadku stażu pracy wynoszącego powyżej 5 lat obowiązywałyby obecne przepisy, tj. przy stażu od 5 do 10 lat przysługiwałaby odprawa w wysokości miesięcznego wynagrodzenia; powyżej 10 lat – trzykrotność, powyżej 15 lat – sześciokrotność miesięcznego wynagrodzenia. Taka propozycja wynika z tego, że w przeciwieństwie do wielu krajów europejskich, w Polsce główną przyczyną problemów w rozwiązywaniu umów o pracę na czas nieokreślony nie są wysokie odprawy, lecz raczej okres wypowiedzenia (World Bank Group 2013). Pracownicy w Polsce z reguły nie są uprawnieni do żadnych odpraw w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę (oprócz ekwiwalentu za niewykorzystany urlop), chyba, że ich zwolnienie podyktowane jest przyczynami po stronie pracodawcy (m.in. kondycją ekonomiczną przedsiębiorstwa). Jednak w przypadku relatywnie krótkich okresów stażu pracy konieczne jest wprowadzenie rozwiązania równoważącego obecne dysproporcje między pracownikami zatrudnionymi na umowie o pracę, a pozostałymi.

**Wprowadzenie jednego typu umowy nie wiązałoby się ze zlikwidowaniem możliwości zawarcia umowy na czas określony.** Takie umowy są potrzebne, ponieważ bez nich pracodawca zatrudniając osobę do wykonania pracy, która ma określony termin zakończenia, musiałby wypowiadać kontrakt. Wypowiedzenie rodzi dodatkowe obowiązki, koszty i komplikacje. Z tego punktu widzenia likwidacja umów na czas określony na rzecz wyłącznie jednego kontraktu nie jest korzystna. Co istotne, nadal obowiązywałby obecny wymóg stanowiący, że umowy zawierane kolejno z jednym pracodawcą na okres trzech lat powinny przeradzać się w umowę na czas nieokreślony – i do takiej umowy znajdowałaby zastosowanie zasada jednego kontraktu, gdzie do łącznego stażu wliczałyby się okresy umów na czas określony.

Jeden typ umowy zawierany przez pracodawcę z pracobiorcą nadal będzie umożliwiał korzystanie z obecnych elastycznych form organizacji miejsca i czasu pracy, tj. ruchomego czasu pracy, pracy zmianowej, telepracy, pracy na część etatu etc. Organizacje związkowe, rząd i w szczególności organizacje pracodawców powinny wziąć na siebie ciężar promowania tych rozwiązań jako

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 45 § 1 Kodeksu pracy, gdy okaże się, że wypowiedzenie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony jest nieuzasadnione lub narusza przepisy o wypowiedzaniu umów o pracę, sąd pracy – stosownie do żądania pracownika – orzeka o bezskuteczności wypowiedzenia, a jeżeli umowa uległa już rozwiązaniu – o przywróceniu pracownika do pracy na poprzednich warunkach albo o odszkodowaniu. Rzadko zdarzają się jednak sytuacje w których pracownik chce wrócić do poprzedniego miejsca pracy, gdzie może panować toksyczna atmosfera w związku z pozwem itd.

mechanizmów dostosowawczych, tak aby firmy adaptowały się do warunków rynkowych w większym stopniu poprzez tzw. elastyczność wewnętrzną a nie głównie zewnętrzną (zwolnienia i zatrudnienia). Skala wykorzystania tych form w Polsce jest niższa niż w innych krajach UE (Kryńska 2009). Pracodawcy w Polsce znacznie częściej sięgają albo po nieelastyczne formy (zwykła umowa o pracę) albo bardzo elastyczne formy zatrudnienia (umowy cywilnoprawne) nie szukając rozwiązań pośrednich, co może wynikać z niskiej świadomości istnienia alternatyw wśród osób odpowiedzialnych za zarządzanie zasobami ludzkimi.

**Ryzyka.** Możliwością obchodzenia prawa pracy byłoby zatrudnianie pracowników w pozorowanym samozatrudnieniu lub przez agencje pracy tymczasowej – obydwa te problemy są możliwe do rozwiązania jedynie przez skuteczne kontrole Państwowej Inspekcji Pracy. W szczególności, ustawa o agencjach pracy tymczasowej powinna zostać uzupełniona o katalog kar nakładanych na agencje za łamanie jej zapisów, a na PIP powinien zostać nałożony obowiązek informowania o nadużyciach odpowiedniego Wojewódzkiego Urzędu Pracy, instytucji prowadzących rejestry agencji i przyznających certyfikaty do działalności.

## **REKOMENDACJA 2. DWA KODEKSY PRACY: JEDEN DLA MAŁYCH PRZEDSIĘBIORSTW, DRUGI DLA ŚREDNICH I WIĘKSZYCH**

Odpowiedzią na część problemów dualnego rynku pracy może być także wprowadzenie mniejszych obowiązków dla małych pracodawców. Coraz więcej instytucji publicznych m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich, Kancelaria Prezydenta, ale także środowiska pracodawców dostrzegają problem w postaci zbyt dużej liczby obciążeń administracyjnych dla małych firm. Chodzi m.in. o tworzenie regulaminów pracy, planów urlopowych, spraw związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy, itd. Ze względu na bezpośredni kontakt z pracodawcą osoby zatrudnione w małych firmach nie potrzebują tak wielu dodatkowych obowiązków formalnych. Z kolei te obecnie istniejące mogą zniechęcać przedsiębiorców do zatrudniania na umowę o pracę.

Według Fenwick, Howe, Marshall i Landau (2007) małe przedsiębiorstwa zapewniają miejsca pracy niskiej jakości, ze względu na: niestabilność finansową, krótki okres działania na rynku oraz pracę na zasadach pozornej formalności, czyli omijania występujących w prawie reguł. Eksperti Międzynarodowej Organizacji Pracy uważają, że

wprowadzanie odrębnych form zatrudnienia dla małych i średnich firm jest nieskuteczne i powoduje powstawanie podmiotów o niskiej produktywności. Poniższe propozycje nie obejmują jednak zmian w kodeksie pracy per se, tzn. nie różnicują zasad zatrudnienia w zależności od wielkości firmy. Dotyczą go niejako pośrednio, ponieważ odnoszą się do dodatkowych formalności, które są przedmiotem kontroli Państwowej Inspekcji Pracy. Są to także obowiązki, które są postrzegane przez pracodawców jako generujące dodatkowe koszty.

W Polsce około 60% pracowników zatrudnionych jest w firmach mikro, małych i średnich,<sup>23</sup> choć w tym sektorze pracuje więcej osób, ze względu na członków rodzin pomagających osobom prowadzącym działalność gospodarczą (Tarnawa & Zadura-Lichota 2013). Udział pracujących w sektorze MSP w ogólnej liczbie pracujących w przedsiębiorstwach w Polsce jest nieznacznie wyższy niż przeciętna w UE-28 (odpowiednio 69,0% wobec 67,2%). W Polsce relatywnie więcej osób (43%) pracuje w firmach zatrudniających do 20 pracowników niż przeciętnie ma to miejsce w UE (39%). Jest to spowodowane samozatrudnieniem i relatywnie wysokim odsetkiem pracujących w firmach do 10 pracowników – wynoszącym 37% pracujących w Polsce i tylko 30% średnio w Unii. Jednak dane Eurostatu wskazują, że mikroprzedsiębiorstwa zatrudniające od 10 do 20 pracowników tworzą tylko 5% miejsc pracy, gdy średnio w Unii jest to 9%.

Potencjalną barierą dalszego rozwoju mikroprzedsiębiorstw są regulacje prawa pracy dotyczące firm z większą liczbą pracowników. W 2013 roku, po wprowadzeniu zmian umożliwiających wydłużanie okresu rozliczeniowego czasu pracy, wiele małych firm zdecydowało się na skorzystanie z tego rozwiązania. Według danych Państwowej Inspekcji Pracy, porozumienia w sprawie wydłużenia okresu rozliczeniowego są zawierane głównie w firmach zatrudniających od 50 do 249 pracowników – zawarto w nich prawie 35% dotychczasowych porozumień (stan na marzec 2014 roku). Na drugim miejscu (28%) znajdują się firmy zatrudniające od 10 do 49 pracowników. Co oznacza, że rozwiązanie to było także relatywnie popularne w firmach zatrudniających około 20 pracowników. O połowę mniej porozumień (17%) zawarto w firmach zatrudniających powyżej 250 pracowników.

<sup>23</sup> Mikroprzedsiębiorstwo – zatrudnia do 9 pracowników; małe przedsiębiorstwo – zatrudnia od 10 do 49 pracowników; średnie przedsiębiorstwo – zatrudnia od 50 do 249 pracowników; duże zatrudnia więcej niż 250 pracowników.

Powyższe argumenty, ale także inne pojawiające się w badaniach nad małymi przedsiębiorstwami – patrz Tarnawa & Zadura-Lichota (2013) – pozwalają sformułować wniosek, że odrębny kodeks pracy powinien obowiązywać firmy zatrudniające mniej niż 20 osób. Od tego progu zaczyna się także możliwość tworzenia Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. Zapisy kodeksu małych przedsiębiorstw mogłyby zawierać:

1. **Brak wymogu wysyłania pracowników na okresowe badania lekarskie**, jeżeli działalność nie stanowi zagrożenia dla zdrowia, lub ewentualnie uznanie, że takie badania wykonane u poprzedniego pracodawcy, np. do jednego roku, mogłyby być honorowane u następnego w przypadku zatrudnienia na podobne stanowisko, jeżeli działalność grozi utratą zdrowia.
2. **Możliwość wypłacenia ekwiwalentnego wynagrodzenia za pracującą sobotę**, zamiast innego dnia wolnego wybranego w porozumieniu z pracodawcą.
3. **Brak objęcia pracowników ochroną przedemerytalną przed zwolnieniem**. Obecnie pracownicy nie mogą być zwolnieni na cztery lata przed uzyskaniem wieku emerytalnego.
4. **Pokrywanie kosztów zwolnienia chorobowego tylko do 14 dni absencji pracownika**. Po 14 dniach koszt przechodziłby na ZUS. Obecnie termin graniczny dla wszystkich pracodawców to 33 dni (w odniesieniu do pracowników do 55 roku życia). Aby ograniczyć koszty tego rozwiązania dla ZUS, które mogą być dosyć duże, konieczne jest jednoczesne wprowadzenie rozwiązań zniechęcających do nadużywania zwolnień, np. pierwsze 2 dni zwolnienia bez wynagrodzenia i dopiero od trzeciego dnia 80% pensji.
5. **Brak wymogu tworzenia planów urlopowych**. Co do zasady, obecnie każdy pracodawca ma obowiązek opracowania planu urlopów, który określa terminy urlopów wypoczynkowych w danym zakładzie pracy. Taki plan ustala się biorąc pod uwagę wnioski pracowników oraz konieczność zapewnienia normalnego toku pracy. Pracodawca nie jest jednak związany wnioskami pracowników, gdy kolidują one z zapewnieniem normalnego toku pracy.
6. **Umożliwienie wliczania w koszty wynagrodzeń wypłacanych członkom rodziny**. Szacuje się, że co dziesiąte polskie przedsiębiorstwo to firma rodzinna. Obecnie wynagrodzenie wypłacane zatrudnionemu w niej członkowi rodziny nie jest wliczane do kosztów
7. **Specjalny pracownik oddelegowany do zadań BHP byłby wymagany dopiero w firmach o zatrudnieniu powyżej 25 pracowników**. Obecnie samodzielnie zadania służby bezpieczeństwa i higieny pracy mogą wykonywać tylko mali pracodawcy, czyli tacy, którzy zatrudniają do 10 pracowników, bądź do 20 pracowników, jeśli prowadzą działalność o niskim poziomie zagrożeń zdrowia załogi.<sup>24</sup> Muszą jednak spełnić dodatkowy warunek - przejść odpowiednie przeszkolenie. Po zmianach próg wynosiłby 20 osób, jeśli działalność może stanowić zagrożenie dla zdrowia, oraz 25, jeśli działalność cechuje się niskim poziomem zagrożenia.
8. **Zniesienie wymogu przechowywania dokumentacji pracowniczej lub umożliwienie przechowywania jej w postaci elektronicznej dla wszystkich przedsiębiorstw**. W przypadku akt osobowych pracownika termin przechowania wynosi 50 lat, licząc od daty zakończenia stosunku pracy; w przypadku dokumentacji płacowej – 50 lat od dnia jej wytworzenia. Przechowywaniem dokumentacji kadrowej na potrzeby emerytalne powinny zająć się Archiwa Państwowe albo inna instytucja publiczna wybrana przez rząd, a nie instytucja prywatna. Alternatywnie pracodawcy powinni mieć możliwość przechowywania tej dokumentacji w postaci elektronicznej np. w wyspecjalizowanych do tego firmach archiwizujących.
9. **Popularyzacja układów zbiorowych pracy i negocjacji na poziomie zakładowym**. W naszej opinii ciężar regulacji umów zawieranych na rynku pracy powinien zostać przeniesiony z przepisów prawa na negocjacje między pracodawcą i pracownikiem. Intencją zmian w prawie pracy jest ułatwienie negocjowania warunków zatrudnienia za pośrednictwem już istniejących instrumentów prawnych – rad pracowniczych lub związków zawodowych.

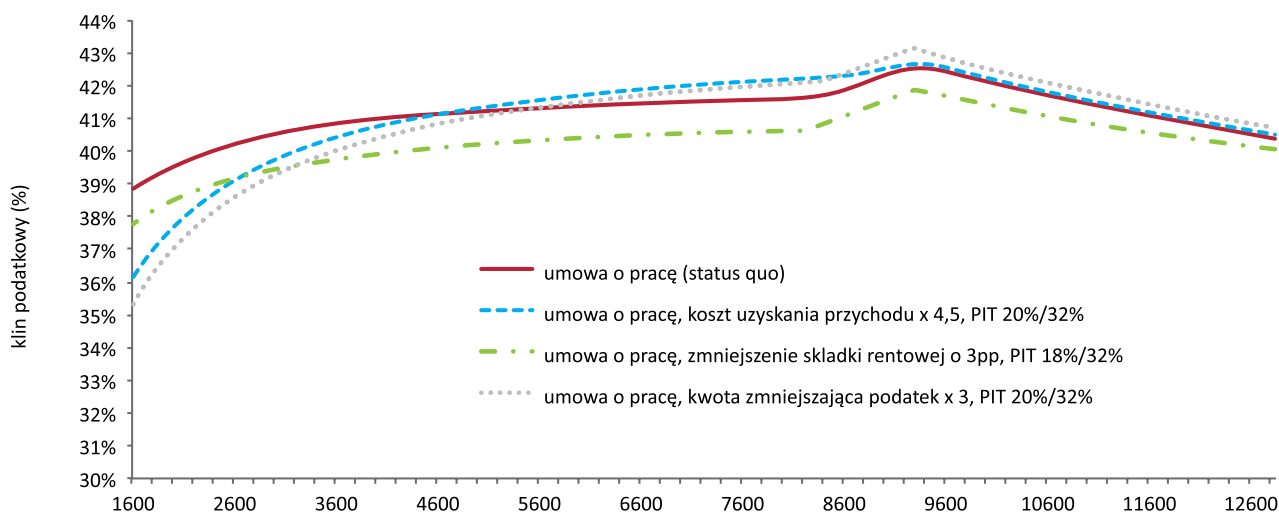
<sup>24</sup> Tj. zakwalifikowani do grupy działalności, dla której ustalono nie wyższą niż trzecią kategorię ryzyka z przepisów o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

### REKOMENDACJA 3. OBNIŻENIE OPODATKOWANIA PRACOWNIKÓW O NISKICH WYNAGRODZENIACH

Nie do wszystkich osób pracujących na umowach cywilnoprawnych odnoszą się kategorie dualizmu i potencjalna potrzeba interwencji publicznej. W pewnych przypadkach te formy umów odpowiadają charakterowi wykonywanych prac i są wynikiem indywidualnych wyborów. Można jednak sądzić, że zwłaszcza w przypadku prac prostych i osób niskozarabiających mamy do czynienia ze stosowaniem form alternatywnych do noszących znamiona stosunku pracy. Wg danych Ministerstwa Finansów, w 2012 roku przeciętna kwota dochodu (pomniejszonego o odliczone składki na ubezpieczenia społeczne) uzyskana z tytułu działalności wykonywanej osobiście (w tym umów o dzieło i zlecenia) przez osoby, które uzyskiwały dochody wyłącznie z tego tytułu, wyniosła 30,7 tys. zł rocznie, czyli 2,25 tys. zł miesięcznie (łącznie 28,1 mld). Była zatem niższa niż analogiczna kwota uzyskiwana przeciętnie przez pracowników najemnych (ok. 3,2 tys. zł miesięcznie).

Jednym ze sposobów zmniejszenia motywacji do zawierania umów o pracę formami alternatywnymi, obciążonymi mniejszymi daninami na rzecz państwa jest **obniżenie klina podatkowego, w szczególności nakładanego na osoby zarabiające relatywnie niewiele**. Po wprowadzeniu w życie tych propozycji przedstawionych obniżenie klina podatkowego dotyczącego nisko opłacanych pracowników będzie też pozwalało osiągnąć im wyższe dochody, a pracodawcom niższe całkowite koszty pracy niż miałyby to miejsce w obecnie obowiązującym systemie podatkowym, jak również w przypadku pełnego oskładkowania umów zlecenia. **Najbardziej efektywną ekonomicznie metodą osiągnięcia tego celu jest podniesienie kosztu uzyskania przychodu związanego ze stosunkiem pracy**. Jednocześnie, aby zmiana była adresowana do osób, które potencjalnie dotykane są dualizmem rynku pracy, a nie do ogółu pracujących, postulujemy **podniesienie stawek podatku dochodowego tak, aby opodatkowanie osób zarabiających powyżej średniej krajowej pozostało na zbliżonym poziomie do aktualnego**.

Wykres 8. Klin składkowo-podatkowy w zależności od zmian w systemie składkowo-podatkowym (dla systemu z roku 2013).



Uwagi: podatek dochodowy i składki na ubezpieczenia społeczne jako odsetek całkowitego kosztu pracodawcy, pracownik rozliczający podatek dochodowy indywidualnie i nie otrzymujący transferów społecznych.

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 5. Łączne zmiany w wysokości dochodu rozporządzalnego gospodarstw domowych wg decyli dochodów oraz całkowita zmiana dochodu rozporządzalnego gospodarstw domowych (czyli całkowity koszt dla finansów publicznych) wg proponowanej zmiany w PIT, w mln zł, system podatkowy dla 2013 roku.

Decyl	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Ogółem
Dochody gospodarstw	58	62	54	108	121	97	47	-14	-170	-569	-206

Źródło: Obliczenia CENEA na podstawie modelu SIMPL.



Wykres 8 obrazuje propozycję takiej zmiany – koszt uzyskania przychodu wzrasta czteroipółkrotnie (dla ordynacji obowiązującej w 2013 roku oznaczałoby to 501 zł miesięcznie/6008 zł rocznie), a podstawowa stawka PIT zostaje podniesiona z 18% do 20% (druga stawka pozostaje na poziomie 32%). Oznacza to obniżenie opodatkowania tylko pracowników zarabiających do 4 tys. zł brutto miesięcznie (wg cen i płac z 2013 roku), przy czym obniżka dotyczy głównie osób zarabiających poniżej 3 tys. zł brutto, a przede wszystkim tych poniżej mediany zarobków z pracy. Dla wynagrodzenia minimalnego oznacza to odpowiednio obniżenie opodatkowania o 2,7 pkt. proc. i podniesienie dochodu netto o 52,5 zł miesięcznie, czyli 630 zł rocznie. Z drugiej strony, proponowane zmiany w PIT nieznacznie podnoszą opodatkowanie osób zarabiających powyżej 4,5 tys. miesięcznie, przy czym wzrost efektywnej stawki podatkowej nie przekracza 1 pkt. proc.

Wykres 8 pokazuje również, że proponowane rozwiązanie pozwala lepiej adresować obniżkę klina podatkowego do osób relatywnie mało zarabiających niż inne sposoby ograniczenia klina podatkowego, np. poprzez obniżenie

składki rentowej o 3 pkt. proc. Obniżenie składki rentowej obniża proporcjonalnie opodatkowanie wszystkich zatrudnionych. Jeśli wiązałoby się to z podniesieniem podstawowej stawki PIT chociaż o 1 pkt. proc., to osoby zarabiające poniżej średniej płacy skorzystają na takiej zmianie mniej, a osoby zarabiające powyżej średniej krajowej płacy znacznie więcej niż na proponowanym przez nas podwyższeniu kosztu uzyskania przychodu. Podobną trajektorię zmiany opodatkowania w zależności od wynagrodzenia brutto jak przy podwyższeniu kosztu uzyskania przychodu, daje podniesienie kwoty zmniejszającej podatek. Jednakże objęłoby to wszystkich podatników, czyli nie prowadziło do relatywnego obniżenia opodatkowania osób pracujących na umowę o pracę, a miało koszt fiskalny. Natomiast proponowana zmiana, choć obniża klin podatkowy nałożony na pracujące na umowę o pracę niskozarabiające osoby i prowadzi do wzrostu dochodów rozporządzalnych uboższej połowy gospodarstw domowych o łącznie 403 mln zł (wg cen z 2013 roku), jest praktycznie neutralna dla budżetu, nawet powoduje wzrost przychodów z PIT o 206 mln zł.

# Podsumowanie

W ostatnich kilkunastu latach na polskim rynku pracy wyraźnie wzrosła skala stosowania umów o charakterze czasowym – najpierw umów na czas określony, następnie kontraktów cywilnoprawnych i indywidualnego samozatrudnienia w sektorach innych niż rolnictwo, tradycyjnie zdominowane przez gospodarstwa rolne. W 2012 roku, wśród 15,6 mln pracujących około 4,3 mln osób pracowało w formach innych niż tradycyjna umowa o pracę na czas nieokreślony. Osoby te przeciętnie zarabiają mniej niż pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony (nawet po uwzględnieniu innych czynników wpływających na wynagrodzenia), są narażone na wyższe ryzyko utraty pracy i ubóstwa i mają gorsze perspektywy awansu i nabywania nowych umiejętności. Choć pod wieloma względami ich sytuacja jest lepsza niż bezrobotnych, to tylko niewielka liczba pracowników czasowych kiedykolwiek zmieni je na stałe zatrudnienie.

Nietradycyjne formy pracy występują we wszystkich krajach europejskich, ale – zwłaszcza uwzględniając skalę ich wykorzystania – umowy cywilnoprawne w Polsce oferują wyjątkowo niskie zabezpieczenie pracownika, zarówno w aspekcie ochrony przed zwolnieniem, jak i dostępu do świadczeń społecznych. Przyczyny wykorzystywania tych form leżą w instytucjach – prawie pracy i opodatkowaniu. Choć ochrona przed zwolnieniem osób zatrudnionych na umowę o pracę generalnie nie jest w Polsce – jak na europejskie standardy – bardzo restrykcyjna, to do najdłuższych w UE należą okresy wypowiedzenia, zwłaszcza w przypadku osób o relatywnie krótkim, kilkuletnim stażu pracy. Łączne opodatkowanie dochodów z pracy – jak na europejskie standardy – także nie jest bardzo wysokie, ale klin składkowo-podatkowy nakładany na osoby zarabiające między płacą minimalną a 2/3 średniego wynagrodzenia jest duży. Co więcej, dla tej grupy osób w przeważającym stopniu wynika on ze składek na ubezpieczenie społeczne. Zastępowanie umów o pracę umowami cywilnoprawnymi lub samozatrudnieniem, czyli formami dużo niżej oskładkowanymi, pozwala jednocześnie „rozwiązać” i problem okresów wypowiedzenia, i wysokich danin na rzecz państwa, zwłaszcza w obliczu społecznej akceptacji dla omijania płacenia podatków i niskiej skuteczności instytucji publicznych w egzekwowaniu zapisów prawa pracy.

Zaproponowane przez nas zmiany w prawie pracy i podatku dochodowym wychodzą naprzeciw przyczynom rozpowszechnienia się umów cywilnoprawnych i pozorowanego samozatrudnienia. Po pierwsze, w miejsce spolaryzowanego modelu wysokiej ochrony pracowników etatowych i niskiej ochrony pozostałych pracowników, postulujemy wprowadzenie tzw. jednego kontraktu, zgodnie z którym uprawnienia pracownika (okres wypowiedzenia, odprawa) są w dużo większym stopniu niż obecnie w przypadku umów o pracę powiązane ze stażem pracownika w danej firmie. Jeden kontrakt ułatwi firmom elastyczne zatrudnianie pracowników, ale równocześnie stworzy pracownikom ścieżkę do stabilnego zatrudnienia. Dzięki temu wprowadzi także lepszy mechanizm motywacyjny do uczciwej pracy niż obecnie czyni to mglista perspektywa uzyskania stałego zatrudnienia.

Po drugie, proponujemy ograniczenie części obowiązków administracyjnych obejmujących małe firmy, dotyczących takich kwestii jak wysyłanie pracowników na okresowe badania lekarskie, tworzenie planów urlopowych, przechowywanie dokumentacji pracowniczej czy możliwość wypłacenia ekwiwalentnego wynagrodzenia za pracującą sobotę. Należy podkreślić, że zmiany te nie dotyczą ochrony pracowników przed zwolnieniem i nie wpływają na ich płace, lecz pozwalają ograniczyć inne koszty związane z zatrudnianiem, dlatego ich wdrożenie zachęciłoby małe firmy do formalizowania i zwiększania zatrudnienia.

Po trzecie, postulujemy zwiększenie kosztu uzyskania przychodu i podniesienie podstawowej stawki PIT do 20%, celem obniżenia całkowitego opodatkowania osób mało zarabiających, szczególnie podatnych na zastępowanie umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. Obniżenie klina podatkowego oznacza wzrost wynagrodzeń netto przy danym wynagrodzeniu brutto, lub spadek całkowitego kosztu pracy dla pracodawcy przy danym wynagrodzeniu netto pracownika – w obu przypadkach bodźce do unikania oskładkowania będą mniejsze. Zmiana ta przyniosłaby istotne korzyści mniej zarabiającym pracownikom i uboższemu gospodarstwu domowemu, a zarazem nie obciążałaby budżetu państwa.

## Aneks – Umowy cywilnoprawne i inne formy zatrudnienia w Europie

Kraj	Dopuszczalność zatrudnienia w oparciu o inne umowy niż umowa o pracę (inne niż samozatrudnienie)	Rodzaje umów	Oskładkowanie
<b>Austria</b>	Tak	Umowy między usługodawcą i usługobiorcą (tzw. umowa zlecenie) Umowy dla przedstawicieli „wolnych” zawodów tzw. umowa o dzieło.	Brak informacji
<b>Belgia</b>	Tak	Umowa zlecenie Umowa na czas wykonania określonego zadania	Niższe niż w przypadku umowy o pracę
<b>Bułgaria</b>	Tak	Umowa o dzieło Umowa zlecenie	Niższe składki niż przy umowach o pracę: łącznie składki w wysokości 25,8 proc. (podczas gdy przy umowie o pracę – 30,3 proc.)
<b>Chorwacja</b>	Tak	Umowa agencyjna	Brak informacji
<b>Cypr</b>	Tak	<i>Independent contractor</i> <i>Independent consultant</i>	Odmiennie zasady oskładkowania niż przy umowach o pracę
<b>Czechy</b>	Tak	Umowa o dzieło (do 150 godz. w roku kalendarzowym) Umowa zlecenie Umowa o wykonywanie prac poza stosunkiem pracy	Od umowy o dzieło nie jest płacone ubezpieczenie zdrowotne i socjalne Ubezpieczenie zdrowotne i socjalne oraz podatki związane z umową zlecenie są takie same jak w przypadku wynagrodzenia na podstawie umowy o pracę
<b>Dania</b>	Nie	Brak innych form pomiędzy samozatrudnieniem a umową o pracę	Brak informacji
<b>Estonia</b>	Tak	<i>Authorisation agreements</i> <i>Contract for services</i> <i>Brokerage contract</i> <i>Agency contract</i> <i>Contract of commission</i>	Brak informacji
<b>Finlandia</b>	Nie	Brak innych form pomiędzy samozatrudnieniem a umową o pracę	Brak informacji
<b>Francja</b>	Tak	Umowa na czas realizacji określonego zadania (nienazwany odpowiednik umowy o dzieło) umowa zlecenie (ale nienazwana; jednym z jej rodzajów – nienazwanych - jest umowa agencyjna)	Brak informacji
<b>Grecja</b>	Tak	<i>Contractor’s agreements</i> (umowa o dzieło) <i>Agreements for independent services</i>	Brak informacji
<b>Hiszpania</b>	Tak	Umowa na czas wykonywania określonej pracy umowa o dzieło lub usługę ( <i>contrato de servicios</i> )	Brak informacji
<b>Holandia</b>	Tak	<i>Contract for works</i> (umowa o dzieło) <i>Contract for services</i>	Brak informacji
<b>Irlandia</b>	Tak	<i>Contract for services</i>	Brak informacji

Kraj	Dopuszczalność zatrudnienia w oparciu o inne umowy niż umowa o pracę (inne niż samozatrudnienie)	Rodzaje umów	Oskładkowanie
<b>Litwa</b>	Tak	Umowa o dzieło – umowa o pracę dodatkową Umowa zlecenie – stosuje się w przypadku pracy w domu	Brak informacji
<b>Luksemburg</b>	Tak	Umowa o dzieło	Brak informacji
<b>Łotwa</b>	Brak informacji	Brak informacji	Brak informacji
<b>Malta</b>	Brak informacji	Brak informacji	Brak informacji
<b>Niemcy</b>	Tak	Umowa o dzieło - tylko dla wąskiego grona specjalistów np. architektów, prawników. Brak w ogóle umowy zlecenia (w polskim rozumieniu tego słowa)	Formą zatrudnienia pozwalającą płacić najniższe składki na ubezpieczenie jest tzw. Minijob.
<b>Portugalia</b>	Tak	<i>Lump sum contract</i> <i>Task contract</i>	Niższe niż w przypadku umowy o pracę
<b>Rumunia</b>	Nie	Wyłączną podstawą zatrudnienia jest umowa o pracę	Brak informacji
<b>Słowacja</b>	Tak	<i>Contract for work performance</i> <i>Contract for work activity</i>	Od 2013 roku objęte składkami na ubezpieczenie społeczne w wysokości zależnej od statusu pracownika
<b>Słowenia</b>	Tak	Umowa o dzieło Umowa zlecenie Umowa na podstawie skierowania ze spółdzielni studenckiej	Brak informacji
<b>Szwecja</b>	Tak	Umowa o dzieło	Brak informacji
<b>Węgry</b>	Tak	<i>Contract for services</i>	Niższe składki i opodatkowanie niż przy umowie o pracę
<b>Wielka Brytania</b>	Tak	Umowa zlecenia = umowa agencyjna	Brak korzystniejszego oskładkowania umów (podobnie: brak preferencyjnego opodatkowania)
<b>Włochy</b>	Tak	<i>Project-based contracts</i> (umowa o dzieło) Umowa zlecenia	Brak informacji

Uwagi: Nazwy angielskojęzyczne pozostawiono celowo. Formy umów i zasady ich zawierania różnią się w każdym kraju i nie odpowiadają bezpośrednio polskim umowom cywilnoprawnym.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat, Eurofound i Domański Zakrzewski Palinka sp.k.

## Bibliografia

- Anagnostopoulos, A. et al., 2007. Atypical Employment in Greece: The gender factor, Larissa: TEI of Larissa. Dostępne w: [http://doku.iab.de/veranstaltungen/2007/gala2007\\_anagnostopoulos.pdf](http://doku.iab.de/veranstaltungen/2007/gala2007_anagnostopoulos.pdf).
- Baranowska-Rataj, A., 2011. Trash contracts? The impact of temporary employment on leaving the parental home in Poland. *Zeszyty naukowe Instytutu Statystyki i Demografii SGH*, (17).
- Boeri, T., 2011. Institutional Reforms and Dualism in European Labor Markets. W: O. Ashenfelter & D. E. Card, (red.) *Handbook of Labor Economics Volume 4B*. Amsterdam: North Holland
- Boeri, T., Garibaldi, P. & Moen, E.R., 2013. The Economics of Severance Pay IZA Discussion Papers 7455, Bonn: IZA.
- Boeri, T., i J. van Ours., 2011, *Ekonomia niedoskonałych rynków pracy*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska
- Broughton, A., Biletta, I. & Kullander, M., 2010. Flexible forms of work: “very atypical” contractual arrangements, Dublin: Eurofound. Dostępne w: <http://www.eurofound.europa.eu/working/studies/tn0812019s/tn0812019s.htm>.
- Cahuc, P. & Kramarz, F., 2004. De la précarité à la mobilité: vers une sécurité sociale professionnelle, Paris: Ministre de l’Economie, des Finances et de l’Industrie et au Ministre de l’Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale. Dostępne w: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/02/feature/fr0502108f.htm>.
- CBOS, 2013a. Polacy o PIT-ach i urzędach skarbowych, Warszawa: CBOS. Dostępne w: [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_074\\_13.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_074_13.PDF).
- CBOS, 2013b. Wartości i normy, Warszawa: CBOS. Dostępne w: [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_111\\_13.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_111_13.PDF)
- Chłoń-Domińczak, A. & Lis, M., 2013, Does gender matter for lifelong learning activity?, *Neujobs Working Paper D16.2A*.
- Ciutacu, C., 2010. Romania: Flexible forms of work: “very atypical” contractual arrangements, Dublin: Eurofound. Dostępne w: <http://www.eurofound.europa.eu/working/studies/tn0812019s/ro0812019q.htm>.
- Clauwaert, S. & Schomann, I., 2012. The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise Working Paper 2012.04, Brussels: European Trade Union Institute.
- Diagnoza Społeczna 2013. Rynek pracy i wykluczenie społeczne, 2013, Kotowska I. (red.), Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
- Dinga, J. 2013. Zmrzačení dohodári, *Blog INESS*. Dostępne w: <http://blog.etrend.sk/iness/zmrzaceni-dohodari-2.html>
- Doeringer, P.B. & Piore, M.J., 1971. *Internal labor markets and manpower analysis*, Lexington Mass: Heath.
- Eichhorst, W. et al., 2013. *Social Protection Rights of Economically Dependent Self-employed Workers*, Brussels: European Parliament.
- Esping-Andersen, G., 2010. *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Warszawa: Difin.
- Eurofound, 2013. *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway: Approaches and measures since 2008*, Dublin: Eurofound
- Fenwick, C. et al., 2007. *Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches*, Geneva: International Labour Organization. Dostępne w: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1123305](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1123305).
- Fournier, J.-M. & Koske, I. 2012. The determinants of earnings inequality evidence from quantile regressions. *OECD Journal: Economic Studies*, 2012, s. 5–36.
- Garibaldi, P. & Taddei, F., 2013. Italy: A dual labour market in transition. Country case study on labour market segmentation Working Paper No. 144, Geneva: International Labour Organization.
- Grycuk, A., 2013. Najważniejsze tendencje na rynkach pracy w krajach rozwiniętych. *Studia BAS*, 4(36). Dostępne w: [http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/EE84B6D78B770299C1257C47004506CB/\\$File/Grycuk.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/EE84B6D78B770299C1257C47004506CB/$File/Grycuk.pdf).
- GUS, 2014a. *Monitoring rynku pracy*, Warszawa: GUS. Dostępne w: [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_15239\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_15239_PLK_HTML.htm).
- GUS, 2014b. *Rocznik Statystyczny Pracy 2012*, Warszawa: GUS. Dostępne w: [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_2175\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_2175_PLK_HTML.htm).
- IBS, 2013. *Zatrudnienie w Polsce 2011. Ubóstwo a praca*, Bukowski, M. & Magda, I. (red.), Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.
- Inštitút zamestnanosti, 2013, *Štatistiky dohôd o vykonaní práce na Slovensku*, Bratislava. Dostępne w: <http://www.iz.sk/download-files/sk/ksp/dohody-o-vykonani-prace-statistiky.pdf>
- Kryńska, E., 1996. *Segmentacja rynku pracy. Podstawy teoretyczne i analiza statystyczna*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kryńska, E., 1998. Wybrane teorie rynku pracy a prognozowanie. In E. Kryńska, J. Suchecka, & B. Suchecki, (red.) *Prognoza podaży i popytu na pracę w Polsce do roku 2010*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

- Kryńska, E., 2009. Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań, Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Lampousaki, S., 2010. Greece: Flexible forms of work: "very atypical" contractual arrangements, Dublin: Eurofound. Dostępne w: <http://www.eurofound.europa.eu/working/studies/tn0812019s/gr0812019q.htm>.
- Lang, C., Schomann, I. & Clauwaert, S., 2013. Atypical forms of employment contracts in times of crisis Working Paper 2013.03, Brussels: European Trade Union Institute.
- Lewandowski P., Kamińska A., 2014, In-work poverty in Poland – diagnosis and possible remedies, Bank Światowy / Instytut Badań Strukturalnych, w przygotowaniu
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2014. Oskładkowanie umów zleceń. Dostępne w: <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/prawo-pracy/art,6610,oskladkowanie-umow-zleceń.html>.
- Myck M., Kundera M., Oczkowska M. (2013), Państwo i nierówności – polityka publiczna wobec problemu ubóstwa i wykluczenia, w: *Zatrudnienie w Polsce 2011. Ubóstwo a praca*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2013.
- Myck, M., Najsztub, M., 2014, Data and model cross-validation to improve accuracy of microsimulation results: estimates for the Polish Household Budget Survey", DIW-Berlin Discussion Paper nr 1368.
- OECD, 2009. OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Job Crisis, Paris: OECD Publishing. Dostępne w: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/20004991>.
- OECD, 2012. Inequality in labour income – What are its drivers and how can it be reduced?. OECD Economics Department Policy Notes. No. 8.
- OECD, 2014. OECD Economic Surveys: Poland 2014, Paris: OECD Publishing. Dostępne w: [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-poland-2014\\_eco\\_surveys-pol-2014-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-poland-2014_eco_surveys-pol-2014-en).
- Orliński, W., 2011. Krytyka, Kapela i umowy śmieciowe. *Gazeta Wyborcza*. Dostępne w: [http://wyborcza.pl/1,76842,10248099,Krytyka\\_\\_Kapela\\_i\\_umowy\\_smieciowe.html](http://wyborcza.pl/1,76842,10248099,Krytyka__Kapela_i_umowy_smieciowe.html).
- PAP, 2013. "Rz": Mit umów śmieciowych. Może jednak nie mit? *Gazeta Wyborcza*. Dostępne w: [http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,13669170,\\_Rz\\_\\_Mit\\_umow\\_smieciowych\\_\\_Moze\\_jednak\\_nie\\_mit\\_.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,13669170,_Rz__Mit_umow_smieciowych__Moze_jednak_nie_mit_.html).
- PIP, 2013. Sprawozdanie z działalności PIP w 2012 r., Warszawa: PIP. Dostępne w: [http://www.pip.gov.pl/html/pl/sprawozd/12/pdf/sprawozdanie\\_pip\\_2012.pdf](http://www.pip.gov.pl/html/pl/sprawozd/12/pdf/sprawozdanie_pip_2012.pdf)
- PwC, 2014. Paying Taxes 2014: The global picture A comparison of tax systems in 189 economies worldwide, London: PwC. Available at: <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/assets/pwc-paying-taxes-2014.pdf>.
- Riso, S., 2010. Very atypical work: Exploratory analysis of fourth European Working Conditions Survey - Background paper, Dublin: Eurofound. Dostępne w: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1010.htm>.
- Skrzek-Lubasińska, M. & Arendt, Ł., 2009. Dualny rynek pracy. W: K. B. Matusiak, J. Kuciński, & A. Gryzik, eds. *Foresight kadr nowoczesnej gospodarki*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Standing, G., 2011. *The Precariat: The New Dangerous Class*, London, New York: Bloomsbury Academic.
- Szafraniec, K., 2011. *Młodzi 2011*, Boni M., (red.), Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Dostępne w: [http://kprm.gov.pl/Mlodzi\\_2011\\_alfa.pdf](http://kprm.gov.pl/Mlodzi_2011_alfa.pdf)
- Tarnawa, A. & Zadura-Lichota, P., 2013. Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011-2012, Warszawa: PARP. Dostępne w: <http://badania.parp.gov.pl/index/more/38614>.
- Towalski, R. & Kuźmicz, E., 2010. Working poor in Europe – Poland, Dublin: Eurofound. Dostępne w: <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0910026s/pl0910029q.htm>.
- Whelan Ch., Maitre B., Nolan B. (2011), *Analysing intergenerational influences on income poverty and economic vulnerability with EU-SILC*, University College Dublin Working Papers, No. 201125.
- World Bank Group, 2013. *Doing Business 2014 Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, Washington D.C.
- Wójcik-Żołądek, M., 2013. Bieda pracujących. Zjawisko working poor w Polsce. *Studia BAS*, 4(36). Dostępne w: [http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/97CFF3C3EB89A1FCC1257C470045B2EC/\\$File/Wojcik-Zoladek.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/97CFF3C3EB89A1FCC1257C470045B2EC/$File/Wojcik-Zoladek.pdf).





[WWW.IBS.ORG.PL](http://WWW.IBS.ORG.PL)